

**PL**

**PL**

**PL**

## **WSPÓLNE ZASADY EKONOMICZNEJ OCENY ZGODNOŚCI POMOCY PAŃSTWA ZE WSPÓLNYM RYNKIEM NA MOCY ART. 87 UST. 3**

### **1. WPROWADZENIE**

1. Kontrola pomocy państwa jest istotnym elementem polityki ochrony konkurencji i koniecznym środkiem chroniącym skuteczną konkurencję i wolny handel na jednolitym rynku.
2. W postanowieniach Traktatu dotyczących pomocy państwa uwzględnia się fakt, że państwa członkowskie, przyznając pomoc, mają na celu wspieranie rozwoju gospodarczego lub społecznego w swoich krajach. Mogą to robić poprzez przyciąganie zagranicznych inwestycji bezpośrednich. Skutkiem decyzji przedsiębiorstwa o otwarciu zakładu, inwestycji, rozszerzeniu lub jedynie utrzymaniu produkcji są zwykle znaczne korzyści dla kraju goszczącego. Firmy tworzą lub utrzymują miejsca pracy, przynoszą wyższe dochody z podatków lub przyczyniają się do wzrostu gospodarczego. Pomoc państwa przyznawana przez rządy krajowe może również wpłynąć na przepływy handlowe towarów i usług w Unii Europejskiej (UE), ponieważ beneficjent pomocy może zyskać przewagę konkurencyjną nad swoim zagranicznym rywalem. Może mu to pozwolić na obniżenie cen, rozwiniecie produkcji lub zwiększenie inwestycji (w tym działalności badawczo-rozwojowej).
3. W Traktacie WE uwzględnia się jednak również fakt, że rządy krajowe, przyznając środki pomocy państwa, często nie biorą pod uwagę ewentualnych negatywnych skutków ubocznych dla innych krajów. Państwa członkowskie mogą mieć motywację do strategicznego stosowania pomocy państwa w celu promowania krajowych interesów gospodarczych i rozwoju działań na własnym terytorium, co może osłabić rynek wewnętrzny i być sprzeczne ze wspólnym europejskim interesem. Jeżeli pomoc państwa wpływa na podobną działalność w innym państwie, może mieć to negatywne skutki dla innych państw członkowskich, szczególnie tych mniej zamożnych. Pomoc państwa dla przedsiębiorstw krajowych zmniejsza również zyski i udział w rynku konkurentów z zagranicy, którzy mogą zdecydować się na zmniejszenie zatrudnienia i ograniczenie inwestycji (w tym wydatków na działalność badawczo-rozwojową). Pomoc, której skutki odczuwane są ponad granicami, może wreszcie wywołać reakcje ze strony innych państw członkowskich. Takie prześciganie się w dotacjach może prowadzić do przyznawania nadmiernych kwot pomocy kosztem podatników i poważnie zaszkodzić rynkowi wewnętrznemu.
4. Artykuł 87 ust. 1 Traktatu WE ustanawia zatem zasadę, że pomoc, która zakłóca konkurencję lub grozi jej zakłóceniem, jest zakazana w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi<sup>1</sup>. Jednak pomoc państwa,

---

<sup>1</sup> Oprócz tego dotacje przyznane przez państwa członkowskie UE mogą być przedmiotem umów międzynarodowych, jak np. porozumienia WTO o subsydiach.

która przyczynia się do realizacji jasno określonych celów leżących we wspólnym europejskim interesie i nie zakłóca nadmiernie konkurencji między przedsiębiorstwami ani wymiany handlowej między państwami członkowskimi, można uznać za zgodną ze wspólnym rynkiem. W art. 87 ust. 3 Traktatu WE przewidziano zatem wyjątki od ogólnego zakazu pomocy państwa w celu realizacji wspomnianych celów leżących we wspólnym interesie<sup>2</sup>. W związku z tym w przypadku środków pomocy objętych art. 87 ust. 1 Komisja Europejska musi ocenić ich zgodność ze wspólnym rynkiem na mocy art. 87 ust. 3. W ramach swojego mandatu Komisja ocenia wiele środków pomocy zaplanowanych przez państwa członkowskie jako wsparcie realizacji celów leżących we wspólnym interesie rozwoju gospodarczego i społecznego. Taka ocena powinna opierać się na zastosowaniu solidnych zasad ekonomicznych. W planie działań w zakresie pomocy państwa<sup>3</sup> Komisja ogłosiła wzmocnienie aspektu ekonomicznego swoich analiz zgodności pomocy państwa. Najważniejszym elementem precyzyjniejszego podejścia ekonomicznego jest test bilansujący.

5. Celem niniejszego dokumentu jest bardziej szczegółowe wyjaśnienie metod stosowanych przez Komisję przy sporządzaniu oceny z wykorzystaniem testu bilansującego<sup>4</sup>. Metody te są już ugruntowane w praktyce Komisji i mniej szczegółowo zostały omówione w planie działań w zakresie pomocy państwa. Ogólne zasady analityczne testu bilansującego przedstawiono również, ze zmianami wynikającymi ze specyficznego kontekstu danego obszaru polityki, w wielu wytycznych dotyczących poszczególnych rodzajów pomocy (np. pomocy na B+R+I<sup>5</sup>, na wspieranie inwestycji kapitału podwyższonego ryzyka<sup>6</sup>, na ochronę środowiska<sup>7</sup>) i zastosowano w wielu decyzjach Komisji, zarówno wchodzących w zakres stosowania takich wytycznych, jak i wykraczających poza niego.
6. Jeżeli dany środek pomocy, z uwagi na swoje cele, wchodzi w zakres obowiązujących wytycznych i w związku z tym na ich mocy podlega zgłoszeniu, zastosowanie mają tylko kryteria oceny określone w tych wytycznych (np. intensywność pomocy, kryteria kwalifikowalności).
7. Dlatego też niniejszy dokument nie zastępuje żadnych obowiązujących wytycznych, mimo że wykorzystuje się w nim przykłady zaczerpnięte z obszarów objętych tymi wytycznymi w celu wyjaśnienia pewnych kwestii. Przypadki wchodzące w zakres poszczególnych wytycznych, lecz nie spełniające wszystkich zawartych w nich kryteriów (ponieważ np. przekraczają dozwolone poziomy intensywności pomocy lub nie spełniają wszystkich kryteriów kwalifikowalności) zostaną uznane za niezgodne ze wspólnym rynkiem i nie będą ponownie oceniane z zastosowaniem

---

<sup>2</sup> Zob. również art. 87 ust. 2, gdzie mowa m. in. o pomocy o charakterze socjalnym lub pomocy mającej na celu naprawienie szkód spowodowanych klęskami żywiołowymi.

<sup>3</sup> Zob. pkt 22 Planu działań w zakresie pomocy państwa, COM(2005) 107 wersja ostateczna z dnia 7 czerwca 2005 r.

<sup>4</sup> Niniejszy [dokument] nie zajmuje się zatem kwestią tego, czy na mocy art. 87 ust. 1 Traktatu WE dany środek stanowi pomoc państwa czy też nie. Interpretację pojęć określonych w art. 87 ust. 1 można znaleźć w orzecznictwie Trybunału, zob. np. sprawa C-83/98 Republika Francuska przeciwko Ladbroke Racing Ltd i Komisji Wspólnot Europejskich, Rec. [2000], s. I-3271 lub sprawa T-67/94 Ladbroke Racing Ltd przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich, Rec. [1998], s. II-1.

<sup>5</sup> Dz. U. C 45 z 17. 2. 1996, s. 5.

<sup>6</sup> Dz. U. C 194 z 18. 8. 2006, s. 2.

<sup>7</sup> Dz. U. C 82 z 1. 4. 2008, s. 1.

zasad przedstawionych w niniejszym dokumencie<sup>8</sup>. Metody przedstawione w niniejszym dokumencie mogą mieć również znaczenie w odniesieniu do środków pomocy, które wyrażnie nie wchodzą w zakres żadnych wytycznych ani wyłączenia grupowego. Niniejszy dokument nie przesądza jednak o ocenie Komisji co do wagi, jaka zostanie przypisana niektórym parametrom w danej sprawie, a w szczególności co do względnej wagi przypisywanej zakładanym korzyściom w zakresie efektywności lub sprawiedliwości danego środka pomocy leżącego we wspólnym interesie oraz zakłócającemu wpływowi środka na konkurencję między przedsiębiorstwami i na wymianę handlową między państwami członkowskimi. Poziom szczegółowości oceny Komisji zostanie dostosowany do konkretnych okoliczności danej sprawy.

8. Jeżeli państwo członkowskie zgłasza środek pomocy dla indywidualnego projektu lub beneficjenta, analiza Komisji dotyczy głównie spodziewanego wpływu danego środka pomocy. Jeżeli państwo członkowskie planuje program pomocy, którego potencjalnymi beneficjentami może być wiele przedsiębiorstw, analiza skupia się na typowych przypadkach, które mogą wejść w zakres programu, oraz najczarniejszych scenariuszach w zakresie, w jakim mogłyby się one przyczynić do znacznego zakłócenia konkurencji, np. z powodu wysokich kwot pomocy lub wysokich poziomów intensywności pomocy.

## **2. METODY PRZEPROWADZANIA ANALIZY ZGODNOŚCI: TEST BILANSUJĄCY**

9. Ocena zgodności pomocy państwa ze wspólnym rynkiem polega głównie na równoważeniu, z jednej strony, jej negatywnego wpływu na wymianę handlową i konkurencję na wspólnym rynku i, z drugiej strony, jej pozytywnego oddziaływania w formie przyczyniania się do realizacji jasno określonych celów leżących we wspólnym interesie<sup>9</sup>. Wyważając te oddziaływania, uwzględnia się wpływ pomocy na poziom dobrobytu społecznego w UE. Komisja opracowała test, na który składają się następujące pytania:

1. Czy środek pomocy służy realizacji jasno określonego celu leżącego we wspólnym interesie?
2. Czy pomoc została tak zaplanowana, aby zapewnić osiągnięcie celu leżącego we wspólnym interesie, tj. czy planowana pomoc przyczynia się do naprawy nieprawidłowości w funkcjonowaniu rynku lub osiągnięcia innego celu?
  - i. Czy pomoc państwa jest odpowiednim instrumentem polityki do realizacji danego celu?
  - ii. Czy istnieje efekt zachęty, tj. czy pomoc powoduje zmianę postępowania beneficjenta?

---

<sup>8</sup> Ma to szczególnie zastosowanie w przypadku regionalnej pomocy inwestycyjnej poza obszarami znajdującymi się na zatwierdzonych mapach pomocy regionalnej.

<sup>9</sup> Test bilansujący zastosowano w wielu sprawach. Ich niewyczerpująca lista znajduje się w załączniku I.

iii. Czy środek pomocy jest proporcjonalny do problemu, tj. czy taka sama zmiana postępowania byłaby możliwa przy mniejszej pomocy?

3. Czy zakłócenie konkurencji i wpływ na wymianę handlową ograniczono w taki sposób, aby ogólny bilans środka pomocy był dodatni?

10. W uzyskaniu odpowiedzi na te pytania i sprawdzeniu, czy pomoc jest konieczna i proporcjonalna, mogą pomóc narzędzia ekonomiczne. Pierwsze dwa pytania dotyczą pozytywnego wpływu środka pomocy państwa, natomiast trzecie odnosi się do jego negatywnego wpływu na konkurencję i wymianę handlową oraz porównuje pozytywny i negatywny wpływ pomocy.
11. Aby stosować test bilansujący konieczne są oczywiście wspólne ramy oceny i porównywania różnych elementów podlegających waznieniu. Takich ram dostarcza analiza wpływu środka pomocy na interesy wszystkich zainteresowanych podmiotów, a szczególnie na interes beneficjenta, jego konkurentów, konsumentów, lecz również dostawców czynników produkcji (np. siły roboczej). Podsumowanie wpływu, jaki środek pomocy może mieć na interes zainteresowanych podmiotów, znajduje się w ramce 1.
12. Jeśli chodzi o pierwsze pytanie, Traktat WE przewiduje jedynie kilka wyjątków od ogólnego zakazu przyznawania pomocy państwa. Najpierw należy więc ocenić, czy cel, jaki stawia się środkowi pomocy, rzeczywiście można uznać za leżący we wspólnym interesie oraz czy można go zaakceptować. Dzięki zastosowaniu pojęć zaczerpniętych z teorii ekonomii to, czy środek przyczynia się do realizacji celu leżącego we wspólnym interesie można ocenić albo pod względem jego wkładu w ogólny dobrobyt i efektywność (czy pomoc umożliwia naprawę nieprawidłowości w funkcjonowaniu rynku), albo w kategoriach sprawiedliwości (rozkład dobrobytu). Wszystkie cele leżące we wspólnym interesie można zatem opisać jako przyczyniające się do zwiększenia efektywności lub sprawiedliwości. Jak opisano poniżej, wkład w zwiększenie efektywności analizuje się w kontekście nieprawidłowości w funkcjonowaniu rynku.
13. Kolejnym krokiem jest ocena, czy pomoc została tak zaplanowana, aby zapewnić osiągnięcie jasno określonego celu leżącego we wspólnym interesie. W szczególności należy uwzględnić fakt, że nawet jeśli pomoc wiąże się z jasno określonym celem, dany środek pomocy może nie być odpowiednim instrumentem. Taka sytuacja miałaby miejsce, gdyby mimo wykorzystania środka pomocy nie udało się zrealizować pożądanego celu lub gdyby ten sam cel zrealizowano z wykorzystaniem innych, mniej zakłócających instrumentów. Pomoc musi również prowadzić do faktycznej zmiany postępowania beneficjenta tak, aby umożliwić osiągnięcie celu. Ten warunek nie byłby spełniony w tych przypadkach, w których pomoc nie jest konieczna, ponieważ beneficjent zrealizowałby cel również nie otrzymawszy pomocy. Wreszcie kwota pomocy nie powinna być wyższa niż kwota konieczna do osiągnięcia celu.
14. Ostatnie pytanie dotyczy negatywnych skutków pomocy państwa. Nawet jeśli jest ona tak zaplanowana, aby osiągnąć cel leżący we wspólnym interesie, pomoc przyznana danemu przedsiębiorstwu lub sektorowi gospodarki może prowadzić do

nadmiernego zakłócenia konkurencji i wymiany handlowej między państwami członkowskimi.

15. Ogólne wyważenie wszystkich elementów wymaga nie tylko ustalenia skutków, jakie wywiera pomoc na producentów i konsumentów w państwach członkowskich, ale także oceny ich natężenia oraz przeprowadzenia porównania. Oznacza to na przykład, że negatywne skutki o dużym natężeniu trzeba zrównoważyć skutkami pozytywnymi o podobnym natężeniu.
16. Jeśli więc zakłócenie konkurencji jest ograniczone, pozytywne skutki pomocy mogą być odpowiednio słabsze. W takich przypadkach test bilansujący Komisji będzie zwykle mniej szczegółowy. Poza tym pomoc objęta art. 87 ust. 1 Traktatu WE, która nie ma żadnych pozytywnych skutków, jest na mocy tego postanowienia zakazana, nie ma więc potrzeby badania natężenia skutków negatywnych.
17. Aby ocenić wpływ pomocy Komisja musi określić scenariusz alternatywny, z którym będzie można porównać sytuację, w jakiej przyznawana jest pomoc. Punktem wyjścia jest tutaj pytanie, co stanie się, jeśli pomoc nie zostanie przyznana.

#### **Ramka 1 Ustalenie skutków pomocy**

Pomoc powoduje zmianę motywacji i ograniczeń, w kontekście których działa beneficjent, co powoduje z kolei zmianę jego zachowania. Wywiera to również wpływ na konkurentów beneficjenta, konsumentów i inne podmioty. Opisanie wpływu pomocy na zachowanie beneficjenta może pomóc w ustaleniu jej skutków dla innych podmiotów. Najważniejszymi elementami są wysokość kosztów zrównoważonych przez pomoc oraz to, w jakim stopniu są to koszty utopione.

Pomoc obejmująca koszty stałe (w tym utopione<sup>10</sup>), takie jak inwestycje w nowe zakłady i wyposażenie, zwykle ma wpływ na decyzje dotyczące rozwoju przedsiębiorstw.

Poniżej kilka przykładów takiego wpływu<sup>11</sup>:

**Wejście na rynek:** pomoc można wykorzystać na pokrycie kosztów wejścia na rynek, co umożliwi inwestycję w dodatkową lub alternatywną produkcję (lub aby zapobiec wycofaniu się z rynku, co nastąpiłoby w przypadku nieotrzymania pomocy). Konkurenci beneficjenta mogą stracić udziały w rynku, co doprowadzi do zmniejszenia ich zysków. Mogą zareagować ograniczeniem własnych planów inwestycyjnych. Jeżeli takie wejście na rynek prowadzi do ogólnego wzrostu produkcji i silniejszej konkurencji, w krótkiej perspektywie czasowej konsumenci mogą na tym skorzystać. Jednak zazwyczaj pomoc wspomagająca wejście na rynek ma negatywne skutki dla podmiotów działających na tym rynku, ponieważ muszą się one zmierzyć z nowym konkurentem. Świadomość tego, że w późniejszym terminie możliwe

<sup>10</sup> Koszty utopione (nie do odzyskania) mają wpływ na decyzje gospodarcze przed ich podjęciem, jednak potem nie mają już znaczenia z punktu widzenia decyzji podejmowanych przez racjonalnych uczestników rynku. Pomoc na koszty utopione może zatem zakłócać konkurencję w mniejszym stopniu niż inne rodzaje pomocy. Koszty zmienne natomiast stanowią istotną motywację przy podejmowaniu decyzji gospodarczych i pomoc przeznaczona na pokrycie takich kosztów może znacznie zakłócić konkurencję. Nie zawsze można jednak oddzielić koszty zmienne od stałych/utopionych. Na przykład inwestycje w nowe, bardziej wydajne urządzenia mogą na stałe zmienić koszty zmienne produkcji dodatkowej.

<sup>11</sup> Lista przykładów nie jest wyczerpująca.

jest subsydiowane wejście na rynek jakiegoś przedsiębiorstwa może mieć negatywny wpływ na motywację do inwestycji prywatnych. Będzie on jeszcze większy, jeżeli takie wejście na rynek zmusi bardziej efektywnych konkurentów do wycofania się z rynku.

Skutkiem takiej pomocy może być również **przeniesienie** działalności lub inwestycji z jednego regionu do innego (i w rezultacie brak dodatkowych mocy produkcyjnych). Może to nastąpić poprzez przeniesienie zakładów, które – w przypadku nieotrzymania pomocy lub niedostatecznego poziomu działalności – przeniosłyby się gdzie indziej, lub poprzez rozwój działalności gospodarczej w regionie objętym pomocą ze szkodą dla innych regionów. Rozwój regionalny w regionie beneficjenta pomocy można poprawić, jednak pomoc może mieć jednocześnie negatywny wpływ na region, z którego wycofano inwestycję.

**Wycofanie się z rynku:** pomoc można wykorzystać na pokrycie kosztów wycofania się z rynku, umożliwiając zbycie aktywów i zaprzestanie działalności (np. poprzez restrukturyzację). W tym przypadku konkurenci odniosą korzyść i najprawdopodobniej zwiększą swoje moce produkcyjne. Pomoc może przyczynić się do zwiększenia wydajności, jeżeli nowy właściciel przedsiębiorstwa zarządza jego aktywami lepiej, a produkcję przejęły bardziej wydajne przedsiębiorstwa. Pomoc może również zapobiec wycofaniu się z rynku.

**Badania i rozwój:** pomoc może umożliwić rozpoczęcie niektórych inwestycji i projektów, które w przeciwnym wypadku byłyby nieopłacalne lub zbyt ryzykowne dla prywatnych inwestorów. Jeżeli takie projekty lub inwestycje przyniosą pozytywne skutki uboczne, mogą na tym skorzystać konsumenci, beneficjent pomocy oraz konkurenci<sup>12</sup>. Jeżeli jednak skutkiem takiej pomocy jest wyparcie prywatnych inwestycji konkurentów beneficjenta, może to prowadzić do ogólnego zmniejszenia liczby inwestycji.

Pomoc przeznaczona na pokrycie kosztów zmiennych zazwyczaj wpływa na produkcję krańcową i decyzje dotyczące cen (bez względu na poziom kosztów stałych). Pomoc ta może mieć różne skutki dla konkurencji, np.:<sup>13</sup>

**wzrost produkcji** i obniżenie cen: pomoc może pomóc beneficjentowi obniżyć ceny i zwiększyć sprzedaż<sup>14</sup>. Konkurenci beneficjenta mogą stracić udziały w rynku i mieć mniejsze zyski, a także ograniczyć produkcję i zmienić własne plany inwestycyjne. Pomoc taka przynosi zwykle korzyści konsumentom subsydiowanych towarów (niższe ceny, przynajmniej w krótkiej perspektywie) i samemu beneficjentowi (wyższe zyski) ze szkodą dla konkurentów. Większe wykorzystanie zasobów do produkcji subsydiowanych towarów będzie miało najprawdopodobniej negatywne skutki dla tych rynków, na których zasoby te byłyby w przeciwnym wypadku wykorzystane;

zwiększenie lub zmiany w poziomie **nabycia czynników produkcji** skutkiem pomocy mogą być niższe koszty niektórych czynników produkcji (np. szkoleń, bardziej ekologicznych materiałów). Pomoc może zmienić proces produkcji: stosowanie innych materiałów,

---

<sup>12</sup> Jeżeli jednak za dostęp do wyników subsydiowanych badań konkurenci będą musieli zapłacić beneficjentowi znaczną kwotę, może ich to postawić w niekorzystnej sytuacji i doprowadzić do ograniczenia ich udziałów w rynku i zmniejszenia zysków.

<sup>13</sup> Lista przykładów nie jest wyczerpująca. Pomoc operacyjna może również przykładowo ułatwić wejście na rynek i wycofanie się z niego, zmianę lokalizacji oraz działalność badawczo-rozwojową.

<sup>14</sup> Pomoc na zwiększenie mocy produkcyjnych będzie miała podobny skutek, mimo że zwiększenie mocy produkcyjnych jest możliwe dzięki wydatkom stałym. Dzięki zwiększonym mocom produkcyjnym beneficjent może podnieść poziom produkcji ponad poprzedni poziom mocy produkcyjnych przy zwykłych kosztach krańcowych.

wykorzystywanie innej siły roboczej lub innych czynników produkcji (np. zatrudnianie większej liczby pracowników niepełnosprawnych, ograniczenie zanieczyszczeń). Jej skutki będą najprawdopodobniej korzystne dla beneficjenta i podmiotów działających na rynku czynników produkcji, mogą być jednak szkodliwe dla dostawców konkurencyjnych czynników produkcji. Pomoc może zaszkodzić konkurentom beneficjenta w takim zakresie, w jakim wpływa na poziom jego produkcji i atrakcyjność dla inwestorów. Nowy proces produkcji może być korzystny z punktu widzenia interesu ogólnego, jeśli wywołuje pozytywne skutki uboczne (np. mniej zanieczyszczeń, lepszy poziom wiedzy), które przeważają nad negatywnymi skutkami dla konkurentów beneficjenta.

### 3. CZY POMOC SŁUŻY REALIZACJI CELU LEŻĄCEGO WE WSPÓLNYM INTERESIE?

18. Komisja może zatwierdzić pomoc, jeśli przyczynia się ona do realizacji jednego lub więcej celów leżących we wspólnym interesie, określonych w art. 87 ust. 3 Traktatu WE. To, czy środek przyczynia się do realizacji celu leżącego we wspólnym interesie można ocenić albo pod względem jego przyczynienia się do efektywności, albo w kategoriach sprawiedliwości. Państwa członkowskie, które chcą przyznać pomoc, powinny więc określić cel, jaki chcą dzięki jej udzieleniu osiągnąć, a w szczególności wyjaśnić, czy jest on związany z kwestią efektywności rynku, czy też sprawiedliwości. Niektóre cele mogą być związane zarówno z kwestią sprawiedliwości, jak i efektywności<sup>15</sup>.

#### 3.1. Cele związane z efektywnością

19. Jeżeli w danej sprawie nic nie wskazuje inaczej, Komisja przyjmuje, że rynki zapewniają efektywną alokację zasobów w gospodarce. Może się jednak zdarzyć, że państwa członkowskie będą w stanie wykazać, że rynki nie przynoszą efektywnego wyniku<sup>16</sup>, np. jeśli nie realizuje się inwestycji, które przyniosłyby korzyści społeczne lub też przypadku nadmiaru niektórych rodzajów działalności<sup>17</sup> lub niedostatecznie niskich kosztów innych. W takich przypadkach przyznanie pomocy państwa może przynieść pozytywne skutki i poprawić ogólną efektywność poprzez zmianę motywacji przedsiębiorstw. Zasadniczo, aby pomoc państwa mogła poprawić efektywność działania rynku, nieprawidłowość w jego funkcjonowaniu musi być znaczna. Aby określić wpływ pomocy państwa na efektywność należy więc zbadać obecność i skalę **nieprawidłowości w funkcjonowaniu rynku**.
20. To, że dane przedsiębiorstwo nie jest w stanie zrealizować danego projektu bez pomocy państwa niekoniecznie oznacza istnienie nieprawidłowości w funkcjonowaniu rynku. Np. decyzja przedsiębiorstwa, żeby nie inwestować w mało

---

<sup>15</sup> Na przykład pomoc na wspieranie kultury może wiązać się z kwestią sprawiedliwości, ponieważ oferuje dostęp do towarów i usług kulturalnych osobom, które w innym wypadku nie miałyby do nich dostępu, lecz może również zwiększać skuteczność, ponieważ likwiduje nieprawidłowość w funkcjonowaniu rynku związaną z pozytywnymi efektami zewnętrznymi kultury. Zob. np. COM(2001) 534 wersja ostateczna; Komunikat w sprawie niektórych aspektów prawnych dotyczących produkcji kinematograficznych i innych produkcji audiowizualnych, szczególnie pkt 2. 3.

<sup>16</sup> Pod względem ekonomicznym efektywny wynik odpowiada sytuacji optymalnej alokacji zasobów, co oznacza, że wzbogacić się można jedynie czymś kosztem. Pomoc państwa wpływa na motywację uczestników rynku i może zmienić ich zachowanie, zmieniając tym samym wyniki rynku.

<sup>17</sup> Np. zanieczyszczanie, którego szkodliwość może nie być w pełni uwzględniana przez odpowiedzialne za nie przedsiębiorstwa.



opłacalny projekt lub w regionie o niskim popycie lub słabej konkurencyjności kosztowej nie musi być wynikiem nieprawidłowości w funkcjonowaniu rynku, lecz wręcz przeciwnie – może to być oznaka poprawnie działającego rynku. Nie można zakładać, że pomoc mającą na celu wzrost produkcji lub obniżenie cen można uzasadnić nieprawidłowością w funkcjonowaniu rynku, ponieważ nadmierna moc produkcyjna<sup>18</sup> lub nadmierna konsumpcja<sup>19</sup> mogą być nieefektywne z punktu widzenia działania rynku lub nawet szkodliwe dla gospodarki i całego społeczeństwa. Istnienie nieprawidłowości w funkcjonowaniu rynku można uznać jedynie wówczas, gdy osiągnięcie efektywnego wyniku nie byłoby możliwe samymi siłami rynku, bez udziału pomocy państwa. W takim przypadku dobrze zaplanowana interwencja rządu może poprawić alokację czynników produkcji, naprawić nieprawidłowość w funkcjonowaniu rynku i umożliwić osiągnięcie celu leżącego we wspólnym interesie.

21. Nieprawidłowości w funkcjonowaniu rynku mogą przybierać różne formy, mieć różne źródła i cechy charakterystyczne. Dwa najbardziej powszechne źródła omówiono poniżej.

### ***Efekty zewnętrzne***

Efekty zewnętrzne pojawiają się, gdy uczestnicy rynku nie internalizują całości korzyści lub kosztów swoich działań z powodu niepełnych praw własności. Przykładem działań przynoszących pozytywne efekty zewnętrzne są badania i rozwój (B+R). Jeżeli firmy są w stanie skutecznie opatentować wyniki swoich badań, pozytywne efekty zewnętrzne są mniej prawdopodobne. Jeśli jednak nie są w stanie w pełni wykorzystać swoich wydatków na B+R, najprawdopodobniej będą inwestować w B+R na poziomie niższym niż optymalny z punktu widzenia ogólnego dobrobytu. Negatywne efekty zewnętrzne pojawiają się w przypadku zanieczyszczeń na skutek działalności przemysłowej. Jeśli firmy nie ponoszą pełnych kosztów zanieczyszczenia (np. kosztów opieki zdrowotnej dla osób poszkodowanych na skutek zwiększonego zanieczyszczenia), prawdopodobnie będą zanieczyszczać w stopniu wyższym niż optymalny z punktu widzenia ogólnego dobrobytu.

### ***Niedoskonałe informacje, asymetria informacji/ problemy z koordynacją***

Skutkiem ***niedoskonałych informacji i asymetrii informacji*** mogą być koszty transakcyjne, koszty agencyjne, pokusa nadużycia lub negatywna selekcja, które prowadzą z kolei do nieefektywnych wyników rynku. Przykłady można znaleźć na rynku finansowym, na którym firmy rozpoczynające działalność mają często trudności ze znalezieniem dostatecznego finansowania (głównie z powodu braku zabezpieczeń, stabilnych przepływów gotówkowych lub dobrej reputacji na rynku) mimo potencjalnie bardzo dobrego biznes planu. W rezultacie przedsięwzięcia, które mogłyby efektywnie zwiększyć działalność ekonomiczną, mogą nie uzyskać wystarczającego finansowania. Nie oznacza to jednak, że z powodu zakładanych niedoskonałych informacji wszystkie przedsięwzięcia powinny zasadniczo

---

<sup>18</sup> Przykłady z przeszłości można znaleźć w działalności niektórych gałęzi przemysłu, takich jak hutnictwo, przemysł tekstylny lub stoczniowy.

<sup>19</sup> Przykłady nadmiernej konsumpcji będącej wynikiem dotowanych cen mogą obejmować wyczerpanie rzadkich zasobów, takich jak woda lub paliwa kopalne, lub też nadmierne korzystanie z kredytów oferowanych przez dotowane banki.

otrzymywać finansowanie. Wręcz przeciwnie: to, że projekty przynoszące mniejsze zyski z inwestycji nie są finansowane, jest oznaką efektywności rynku, i państwa członkowskie muszą dokładnie wykazać, jak poprzez swoje interwencje zamierzają rozwiązać problem niedoskonałości informacji.

**Problemy z koordynacją** również mogą prowadzić do nieprawidłowości w funkcjonowaniu rynku, gdzie koszty zawierania umów, niepewność co do wyniku współpracy i efektów sieci uniemożliwiają skuteczne sporządzanie lub nawet zawieranie porozumień umownych, prowadząc w ten sposób do nieefektywnie niskich poziomów koordynacji i produkcji. Niedoskonałość informacji może powstrzymać firmy przed podejmowaniem decyzji korzystnych dla wszystkich stron. Może to dotyczyć ustalania standardów, porozumień o współpracy i tworzenia klastrów<sup>20</sup>. Na przykład projekt badawczy może przynieść wyniki prowadzące do różnych strategii rozwoju, trudnych do przewidzenia z wyprzedzeniem. Na skutek tego umowy między stronami biorącymi udział w projektach inwestycyjnych będą niekompletne i poziom udziału niektórych stron we wspólnej inwestycji może nie być wystarczająco efektywny (szczególnie tych, których kontrola w razie nieprzewidzianych wypadków jest niewielka) lub wręcz żaden. Ma to na przykład miejsce, jeśli partnerzy w projekcie badawczym dostarczają bardzo różne umiejętności i wiedzę, które mogą się okazać cenne lub nie<sup>21</sup>. Strony poniosą również znaczne koszty związane ze sporządzeniem i wykonaniem odpowiednich umów. Tego rodzaju problemy z koordynacją i koszty koordynacji najprawdopodobniej wzrosną wraz z liczbą partnerów umownych. Problemy z koordynacją mogą również wynikać z faktu, że dana technologia, norma lub praktyka muszą osiągnąć pewną masę krytyczną, zanim ich przyjęcie lub rozwijanie będzie miało sens, lub z tego, że przed podpisaniem umowy przez strony konieczne jest poniesienie kosztów utopionych.

22. Innym istotnym elementem analizy pomocy państwa może być kwestia dóbr publicznych. Dobra publiczne można konsumować, nie wyczerpując ich i trudno jest wykluczyć kogokolwiek z korzystania z nich (i w rezultacie sprawić, by musiał za nie płacić). Dobra publiczne, mimo że przynoszą korzyści społeczeństwu, mogą nie być dostarczane przez rynek<sup>22</sup>.
23. Fakt, że projekt ma pozytywne skutki, z których beneficjent pomocy nie w pełni korzysta, lub że towarzyszą mu problemy z koordynacją lub niedoskonałymi informacjami nie oznacza automatycznie, że mamy do czynienia z nieprawidłowością w funkcjonowaniu rynku. Można o niej mówić tylko wówczas, gdy państwo członkowskie wykaże, że elementy te do tego stopnia wpływają na

---

<sup>20</sup> W przypadku efektów zewnętrznych wynikających z aglomeracji zyskowność firmy wzrasta, jeśli jest ona położona w pobliżu swoich konkurentów, dostawców i klientów. W takiej sytuacji rząd może być w stanie spowodować lub wzmocnić rozwój klastra.

<sup>21</sup> Zob. np. sprawa N 854 / 2006 - *Soutien de l'agence de l'innovation industrielle en faveur du programme mobilisateur pour l'innovation industrielle TVMSL*, Dz. U. C 182 z 4. 8. 2007.

<sup>22</sup> Innym powodem dlaczego rynek może nie dać efektywnego wyniku jest istnienie władzy rynkowej, np. w przypadku monopolu. Jednak na większości rynków, na których niektórzy uczestnicy dysponują jakąś władzą rynkową i które można uznać za nie do końca efektywne, Komisja zasadniczo nie będzie uznawać tego za wystarczające uzasadnienie dla przyznania pomocy państwa, tj. mniejszym lub niezależnym uczestnikom.

zyskowność projektu, że z punktu widzenia efektywności<sup>23</sup> nie zostałby on podjęty (lub zostałby podjęty w niewystarczającym stopniu).

24. Nieprawidłowości w funkcjonowaniu rynku można stwierdzić na wiele sposobów. W niektórych przypadkach mogą być one wymierne. Państwo członkowskie może na przykład być czasem w stanie dostarczyć szacunki ekonometryczne skutków ubocznych w zakresie wiedzy lub środowiska. Rzadko jednak dostępne są wystarczające informacje, aby w poszczególnych sprawach przeprowadzić pełne badania ekonometryczne. Brak efektywności rynku można również stwierdzić poprzez analizę porównawczą lub badania pokazujące, że na danym rynku występują znaczne efekty zewnętrzne lub problemy z informacją (w znaczeniu wyjaśnionym powyżej).
25. Istotne mogą być również pewne kryteria pomocne w stwierdzeniu bardziej szczegółowych nieprawidłowości w funkcjonowaniu rynku i powiązaniu ich z poszczególnymi celami leżącymi we wspólnym interesie:

Rodzaj nieprawidłowości w funkcjonowaniu rynku	Narażone obszary	Szczególne kryteria oceny
<i>Efekty zewnętrzne:</i>	Pomoc na B+R+I (pozytywne efekty zewnętrzne), pomoc szkoleniowa (pozytywne efekty zewnętrzne), pomoc na ochronę środowiska (unikanie negatywnych efektów zewnętrznych)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Istnienie podobnych projektów, które nie otrzymały pomocy (jeśli podobne projekty są realizowane, nieprawidłowość prawdopodobnie nie zachodzi)</li> <li>Możliwość wykorzystania pozytywnych efektów danej działalności, przede wszystkim poprzez umowy, prawa własności intelektualnej, poufność</li> <li>Przewidywany poziom rozprzestrzeniania się</li> <li>Szczególny charakter danego efektu zewnętrznego</li> <li>Przejrzystość co do charakteru i skali efektów zewnętrznych mających wpływ na konsumentów i partnerów handlowych</li> </ul>
<i>Niedoskonałe informacje</i>	pomoc na inwestycje z kapitałem podwyższonego ryzyka, pomoc na B+R+I, pomoc na	<ul style="list-style-type: none"> <li>Rodzaj beneficjenta, prawdopodobieństwo niewykonania zobowiązań</li> <li>Zakres możliwości przeprowadzania oceny <i>ex ante</i> i monitorowania <i>ex post</i> danej działalności, szczególnie pod względem jej zyskowności lub jakości</li> <li>Dostępność informacji i kompetencji w danym</li> </ul>

<sup>23</sup> Taki przypadek miałby miejsce, jeśli koszt działalności byłby wystarczająco wysoki, aby pozbawić przedsiębiorstwo zysku, lecz niższy niż ogólna korzyść dla społeczeństwa.

<b>Problemy z koordynacją</b>	zatrudnienie  Pomoc na B+R+I, pomoc na zatrudnienie	sektorze lub w zakresie danej działalności i odbiorcy  <ul style="list-style-type: none"> <li>• Liczba potrzebnych przedsiębiorstw współpracujących</li> <li>• Intensywność wcześniejszej współpracy</li> <li>• Rozbieżne interesy współpracujących partnerów</li> <li>• Problemy ze sporządzaniem umów, znaczenie nieprzewidzianych zdarzeń</li> <li>• Problemy z koordynacją współpracy (kwestie językowe, czas, odległości, koszty podróży, brak łatwych kanałów komunikacji, informacje szczególnie chronione)</li> </ul>
-------------------------------	---	---

### 3.2. Cele związane ze sprawiedliwością

26. Rynek decyduje o wygranych i przegranych i proces ten może prowadzić do powstawania lub nasilania się nierówności. Rządy mogą je uznać za nie do przyjęcia i zdecydować się na interwencję i redystrybucję dóbr między obywateli w celu zmniejszenia nierówności społecznych lub regionalnych. Cele niektórych środków pomocy państwa mogą więc wiązać się z kwestią sprawiedliwości.
27. Wiele celów leżących we wspólnym interesie (jak np. pomoc na B+R+I, ochronę środowiska, szkolenia lub pomoc na inwestycje z udziałem kapitału podwyższonego ryzyka) ma za zadanie naprawę nieprawidłowości w funkcjonowaniu rynku, są więc one związane z problemami efektywności. W tych przypadkach względy sprawiedliwości zwykle odgrywają mniejszą rolę w wyważaniu pozytywnych i negatywnych skutków pomocy. Jednak nawet wtedy kwestie sprawiedliwości mogą być brane pod uwagę (np. gdy pomoc przeznaczona jest na przeniesienie projektu B+R+I z jednego regionu do drugiego).
28. Z drugiej strony niektóre środki pomocy mogą mieć wyraźne cele związane ze sprawiedliwością. Na przykład:
- celem pomocy regionalnej jest zwiększenie spójności gospodarczej poprzez zmniejszenie różnic w poziomie rozwoju różnych regionów UE. Regionalna pomoc inwestycyjna ma za zadanie wspomagać rozwój regionów znajdujących się w najbardziej niekorzystnym położeniu poprzez wspieranie inwestycji i zatrudnienia oraz promowanie rozwijania i różnicowania działalności gospodarczej przedsiębiorstw działających w regionach mniej uprzywilejowanych;
  - pomoc na usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym może być stosowana w celu osiągnięcia celu związanego ze sprawiedliwością, szczególnie jeśli państwo członkowskie uzna, że efektywny rynek nie jest w stanie dostarczyć tych usług wszystkim obywatelom w odpowiedni sposób;
  - niektórzy pracownicy mają szczególne trudności w znalezieniu pracy, ponieważ pracodawcy uważają ich za mniej wydajnych. Pomoc państwa może ułatwić pracownikom znajdującym się w niekorzystnej sytuacji wejście na rynek pracy, a

pracownikom niepełnosprawnym zintegrowanie się lub pozostanie na rynku pracy poprzez pokrycie dodatkowych kosztów spowodowanych ich – rzekomą lub rzeczywistą – niższą wydajnością;

- pomoc na ratowanie i restrukturyzację można wykorzystywać, aby uniknąć utraty miejsc pracy i ograniczenia działalności gospodarczej na danym obszarze lub w sektorze<sup>24</sup>;
- pomoc na produkty lub usługi kulturalne również można wykorzystywać w celach związanych ze sprawiedliwością (np. chroniąc różnorodność kulturową) oprócz naprawiania nieprawidłowości w funkcjonowaniu rynku związanych z pozytywnymi efektami zewnętrznymi.

W niektórych innych przypadkach pomoc państwa mającą osiągnąć cele związane ze sprawiedliwością można zaplanować i zrealizować z wykorzystaniem mechanizmów rynkowych (np. w obszarze ratowania i restrukturyzacji). W przyszłości osiągnięcie konkurencyjnego wyniku rynku może być warunkiem zatwierdzenia takiej pomocy<sup>25</sup>.

29. Mimo że konkretne cele związane ze sprawiedliwością mogą być różne w różnych państwach członkowskich, dążenie do ich osiągnięcia często można uznać za leżące w ogólnym wspólnym interesie. Uzasadnieniem działań związanych ze sprawiedliwością mogą być wskaźniki statystyczne ukazujące nierówności społeczne lub regionalne. Mogą one obejmować wysokość PKB na osobę, poziom bezrobocia, wskaźniki uczestnictwa w rynku pracy, wskaźniki ubóstwa itp.

#### **4. CZY POMOC ZOSTAŁA TAK ZAPLANOWANA, ABY ZAPEWNIĆ OSIĄGNIĘCIE CELU LEŻĄCEGO WE WSPÓLNYM INTERESIE?**

##### **4.1. Odpowiedni instrument**

30. Państwa członkowskie mogą decydować, jakie instrumenty polityki chcą zastosować, i kontrola pomocy państwa nie narzuca im jednego sposobu interwencji w gospodarkę. Jednak korzystanie ze środka pomocy państwa objętego art. 87 ust. 1 Traktatu musi być uzasadnione tym, że dany instrument interwencji państwa jest odpowiedni do osiągnięcia celu publicznego i przyczyniać się do realizacji jednego lub więcej unijnych celów leżących we wspólnym interesie<sup>26</sup>. W tych przypadkach, w których pomoc państwa nie jest odpowiednim instrumentem do rozwiązania konkretnego problemu związanego z efektywnością lub sprawiedliwością, może ona spowodować zakłócenie konkurencji i wymiany handlowej, które można by wyeliminować lub ograniczyć, korzystając z innego narzędzia (np. instrumentów regulacyjnych, bezpośredniego dostarczania dóbr i usług przez państwo lub

---

<sup>24</sup> Wkrótce Komisja dokona przeglądu obowiązujących Wytycznych w sprawie ratowania i restrukturyzacji przedsiębiorstw znajdujących się w trudnej sytuacji w celu uwzględnienia doświadczeń zdobytych w kontekście obecnego kryzysu finansowego.

<sup>25</sup> Na przykład wymóg swobodnego dostępu jest warunkiem zatwierdzenia pomocy państwa na rozbudowę sieci.

<sup>26</sup> Omówienie kwestii odpowiedniości można znaleźć w sprawach C 25 / 2004 - *DVB-T Berlin-Brandenburg* (Dz. U. L 200 z 22.7.2006) lub N 854 / 2006 - *Soutien de l'agence de l'innovation industrielle en faveur du programme mobilisateur pour l'innovation industrielle TVMSL*, Dz. U. C 182 z 4.8.2007.

instrumentów podatkowych w celu redystrybucji majątku i zaoferowania zachęt przedsiębiorstwom).

31. Państwo członkowskie może dokonać wyboru instrumentu na podstawie doświadczenia, analizy porównawczej lub analizy możliwych scenariuszy oraz kosztów i korzyści. Komisja, przeprowadzając analizę zgodności pomocy ze wspólnym rynkiem, przede wszystkim weźmie pod uwagę sporządzoną przez państwo członkowskie ocenę skutków proponowanego środka. Komisja uzna środek pomocy za odpowiedni, jeżeli państwo członkowskie rozważyło inne opcje i jeżeli ustalono i przedstawiono Komisji zalety skorzystania z selektywnego instrumentu, jakim jest pomoc państwa.

#### 4.2. Efekt zachęty

32. Pomoc państwa musi zmienić zachowanie beneficjenta, tak aby zajął się takimi działaniami przyczyniającymi się do osiągnięcia celu leżącego w interesie publicznym, których (i) nie przeprowadziłby bez pomocy państwa lub które (ii) przeprowadziłby w ograniczony lub inny sposób. Oznacza to, że państwa członkowskie muszą wykazać w każdym przypadku, że pomoc nie jest wykorzystywana do dotowania działań, które przedsiębiorstwo przeprowadziłoby bez względu na pomoc<sup>27</sup>. Zmianę zachowania nazywa się efektem zachęty i można ją ustalić, porównując sytuację przyznania pomocy i jej odmówienia<sup>28</sup>.
33. Pomoc może zmienić zachowanie beneficjenta na wiele różnych sposobów, jednak zakładana zmiana powinna doprowadzić do osiągnięcia zamierzonego celu strategicznego.
34. Jeśli chodzi o *cele związane z efektywnością*, państwo członkowskie musi wykazać efekt zachęty, udowadniając, że beneficjent zmienił (lub najprawdopodobniej zmieni) poziom swojej działalności, co doprowadzi do naprawy nieprawidłowości w funkcjonowaniu rynku i poprawi wynik rynku. Na przykład pomoc na B+R będzie wymagała zwiększenia rozmiaru, zakresu, tempa lub kosztów działalności badawczo-rozwojowej, a skutkiem pomocy szkoleniowej powinien być ogólny wzrost liczby szkoleń.
35. Aby umożliwić Komisji ocenę zakładanego efektu zachęty, zasadniczo istotne będzie, aby państwo członkowskie przedstawiło dokumenty wewnętrzne beneficjenta pomocy, z których wynika, że nie podjąłby danych działań, gdyby nie otrzymał pomocy państwa<sup>29</sup>. Mogą to być np. następujące rodzaje dokumentów:

---

<sup>27</sup> Np. z pomocy szkoleniowej nie można finansować szkoleń, które beneficjent przeprowadziłby ze względów operacyjnych również wtedy, gdyby nie otrzymał pomocy. Zob. np. C 40 / 2005 – *Ford Genk* (Dz. U. L 366 z 21.12.2006).

<sup>28</sup> Porównanie sytuacji przyznania pomocy i jej odmówienia nazywa się również analizą scenariusza alternatywnego. Zob. np. taka analiza w sprawach N 349 / 2007 -*Soutien de l'agence de l'innovation industrielle au PMII OSIRIS* (Dz. U. C 304 z 15.12.2007); N 887 / 2006 -*Projet Bernin 2010* (Dz. U. C 200 z 28.8.2007); N 185 / 2007 -*Soutien de l'Agence de l'innovation industrielle en faveur du programme « NANOSMART »* (Dz. U. C 284 z 27.11.2007).

<sup>29</sup> Należy zauważyć, że aby ustalić nieprawidłowość w funkcjonowaniu rynku, trzeba również wykazać, że inne przedsiębiorstwa, tj. ogólnie władza rynku, nie mogły w wystarczającym stopniu osiągnąć tego celu bez udziału pomocy państwa.

- prognozy budżetowe dotyczące kosztów objętych pomocą;
  - biznes plany i inne dokumenty przedłożone komisjom inwestycyjnym w celu otrzymania zgody na przeznaczenie środków na pewne działania;
  - obliczenia zyskowności danego projektu przy udziale pomocy państwa i bez niej;
  - analizy finansowe projektu w formie scenariuszy lub strumienie przepływów gotówkowych;
  - ocena ryzyka w odniesieniu do ryzyka komercyjnego niepowodzenia, nieodwracalności inwestycji i związanych z tym kosztów lub niepewności zysków z danej działalności.
36. Oprócz analizowania dokumentów wewnętrznych Komisja może również uwzględnić dostępne informacje zewnętrzne, np. sektorowe poziomy odniesienia dotyczące zyskowności lub ryzyka.
37. Jeśli chodzi o *cele związane ze sprawiedliwością*, wykazanie efektu zachęty wymaga od państwa członkowskiego wykazania, że przeprowadzenie danych działań wiąże się z dodatkowymi kosztami<sup>30</sup> spowodowanymi trudnościami społecznymi lub regionalnymi, rekompensowanymi przez pomoc. Na przykład warunkiem wstępnym pomocy na zatrudnienie jest zatrudnienie pracowników znajdujących się w trudnym położeniu lub niepełnosprawnych zamiast pracowników w pełni sprawnych, ponieważ wiąże się to z dodatkowymi kosztami.
38. Może się jednak zdarzyć, że z ważnych przyczyn beneficjent pomocy przeprowadziłby dane działania nawet nie otrzymawszy pomocy państwa. Komisja uwzględni przedstawione przez państwa członkowskie wskaźniki w celu wykazania niekorzystnej sytuacji społecznej lub regionalnej<sup>31</sup> i oceny, czy w sytuacji braku pomocy państwa nadal istnieją wystarczające zachęty do przeprowadzenia działań. Istotne mogą być następujące wskaźniki:
- trudności regionalne (np. dostępność, infrastruktura, brak wykwalifikowanych pracowników, wskaźniki dochodu, wskaźniki bezrobocia);
  - cechy grupy populacji objętej pomocą (np. wiek, płeć, pochodzenie etniczne, pracownicy znajdujący się w niekorzystnej sytuacji lub niepełnosprawni);
  - zachęty do zmiany zachowania pomimo trudności społecznych, np. stworzenie lub zmiana wizerunku firmy, brak personelu zastępczego, kwalifikacje i wydajność personelu, do którego kieruje się pomoc.

---

<sup>30</sup> Obejmuje to zarówno koszty rzeczywiste, jak i koszty alternatywne.

<sup>31</sup> Kryteria oceny w przypadku dużych projektów inwestycyjnych w kontekście pomocy regionalnej można znaleźć w Zawiadomieniu Komisji – Wytyczne dotyczące szczegółowej oceny pomocy regionalnej dla dużych projektów inwestycyjnych.

### 4.3. Proporcjonalność

39. Pomoc uznaje się za proporcjonalną tylko wtedy, gdy takiego samego wyniku nie udałooby się osiągnąć przy mniejszej pomocy i mniejszym zakłóceniu konkurencji. Kwota i intensywność pomocy muszą być ograniczone do minimum koniecznego do przeprowadzenia działań objętych pomocą. Jeżeli pomoc przekroczy niezbędne minimum, beneficjent pomocy odniesie korzyść w postaci nadzwyczajnych zysków, co może niepotrzebnie zakłócić konkurencję; w związku z tym takiej pomocy nie można uznać za zgodną ze wspólnym rynkiem.
40. Do oceny proporcjonalności pomocy można zastosować dane wykorzystywane do analizy istnienia efektu zachęty. Jednak ocena efektu zachęty sprowadza się zasadniczo do stwierdzenia, czy w zachowaniu beneficjenta zaszła zmiana, podczas gdy analiza proporcjonalności pomocy wymaga innego stopnia oceny, ponieważ dotyczy zakresu, w jakim pomoc przekracza poziom konieczny do wywołania zmiany zachowania.
41. W wielu wytycznych określono maksymalny poziom intensywności pomocy (wyrażony jako odsetek kosztów kwalifikowalnych) i pomoc zwykle uznaje się za proporcjonalną, jeśli nie przekracza tych poziomów. W niektórych przypadkach poziomy te nie zostały jednak określone. Co więcej, w przypadkach podlegających szczegółowej ocenie w ramach obowiązujących wytycznych konieczne jest zweryfikowanie, czy określony poziom intensywności pomocy nie jest za wysoki i czy takiego samego wyniku nie udałooby się osiągnąć przy mniejszej pomocy.
42. W takich przypadkach państwo członkowskie powinno dostarczyć dowody umożliwiające ocenę wielkości pomocy koniecznej do zrekompensowania dodatkowych działań, na które przeznaczona jest pomoc, innymi słowy dodatkowych kosztów, jakie poniesie beneficjent pomocy w związku z realizacją projektu objętego pomocą w porównaniu z sytuacją nieotrzymania pomocy. Jeżeli skutkiem projektu objętego pomocą są dodatkowe, wymierne korzyści operacyjne dla beneficjenta (np. niższe koszty wynikające z zastosowania nowej technologii produkcji lub dodatkowe dochody), zostaną one uwzględnione przez Komisję przy określaniu proporcjonalnej wielkości pomocy. Np. zakup maszyn bardziej przyjaznych dla środowiska może również przynieść korzyści pod względem oszczędności energii. Biorąc pod uwagę takie dodatkowe korzyści, można obliczyć dodatkowe koszty netto.
43. Zasadę obliczania dodatkowych kosztów netto można zastosować zarówno w przypadku pomocy na projekty, których cele są związane z efektywnością, jak i te związane ze sprawiedliwością. Jednak oceny tych dwóch kategorii pomocy mogą być różne, jako że w przypadku projektów realizowanych w celach związanych z efektywnością scenariusz alternatywny może być mniej oczywisty<sup>32</sup> (tj. brak projektu, projekt o innym rozmiarze, projekt mniej ryzykowny) niż w przypadku projektów realizowanych w celach związanych ze sprawiedliwością, gdzie celem pomocy jest zasadniczo zmiana sposobu działania beneficjenta, np. poprzez zmianę lokalizacji zakładu lub rodzaj zatrudnianego personelu.

<sup>32</sup>

Zob. np. dyskusja w sprawie N 674 / 2006 - *Soutien de l'Agence de l'innovation industrielle en faveur du projet NeoVal*, Dz.U. C 120 z 31.5.2007.



## 5. ZAKŁÓCENIE KONKURENCJI

44. Można wyróżnić co najmniej trzy rodzaje zakłóceń konkurencji, których przyczyną jest pomoc państwa. Po pierwsze pomoc państwa, poprzez ingerowanie w alokację zysków na rynkach, może wywierać długoterminowy dynamiczny wpływ na motywację do inwestowania i konkurowania. Po drugie, na bardziej konkretnym poziomie, pomoc państwa może wpłynąć na konkurencję na rynku produktowym i wywołać różne reakcje konkurentów, w zależności od okoliczności. Po trzecie pomoc państwa może wyrzucić wpływ na konkurencję na rynkach czynników produkcji, a szczególnie na lokalizację inwestycji.
45. Wszystkie te rodzaje zakłóceń konkurencji wpłyną na dystrybucję działalności gospodarczej między sektory i państwa członkowskie oraz zaszkodzą rynkowi wewnętrznemu poprzez zakłócenie wymiany handlowej i efektywnej alokacji działalności w granicach różnych państw. Sama możliwość zatwierdzenia pomocy państwa w jednym państwie członkowskim może spowodować, że inne państwa członkowskie będą chciały skorzystać ze środków pomocy, aby strategicznie podnieść atrakcyjność swoich obszarów dla różnych rodzajów działalności, co może zwiększyć ryzyko prześcigania się w dotacjach.
46. Po pierwsze, w ogólniejszym wymiarze, fakt, że skutkiem pomocy państwa jest realokacja zysków na rynkach i ingerencja w konkurencję, może wpłynąć na **motywację długoterminową**. Firmy, spodziewając się, że na zyski, oprócz ich własnych starań, będzie miała wpływ również pomoc państwa, mogą uznać, że optymalnym rozwiązaniem jest ograniczenie starań. Pomoc państwa może mieć więc negatywny wpływ na motywację do inwestowania i wprowadzania innowacji zarówno beneficjenta, jak i jego konkurentów. W dłuższej perspektywie taka zmiana w zakresie dynamicznych zachęt prowadzi do zawężonego wyboru, co może być z kolei przyczyną niższej jakości lub wyższych cen dla konsumentów.
47. Po drugie, w wymiarze bardziej konkretnym, można się spodziewać, że zmiana zachowania beneficjenta pomocy na rynkach produktowych wpłynie na konkurentów i spowoduje różne zmiany w ich zachowaniu. Konkurenci mogą zareagować w szczególności **ograniczeniem sprzedaży i planów inwestycyjnych** (wypieranie). Na przykład faktyczni konkurenci mogą ograniczyć wydajność, a potencjalni konkurenci mogą zrezygnować z wejścia na rynek. Konkurenci mogą również ograniczyć wydatki na działalność badawczo-rozwojową (więcej informacji zawiera ramka 1). Konkurenci będą jednak reagować w różnym stopniu w zależności od warunków panujących na rynku i cech środka pomocy. Jeżeli np. konkurenci sprzedają produkty, które są produktami substytucyjnymi w stosunku do produktów sprzedawanych przez beneficjenta pomocy, wpływ pomocy na ich działalność będzie większy i można oczekiwać, że większa będzie także zmiana w ich zachowaniu. Zakłócenia konkurencji można zmniejszyć, jeśli beneficjent pomocy dysponuje władzą rynkową. W sytuacji, gdy beneficjent pomocy już posiada dominującą pozycję na rynku produktowym, środek pomocy może wzmocnić jego dominację poprzez dalsze osłabienie ograniczeń związanych z istnieniem konkurencji.
48. Po trzecie pomoc państwa może wyrzucić wpływ na konkurencję na **rynках czynników produkcji**. Ma to miejsce, jeśli pomoc państwa faworyzuje wykorzystywanie konkretnych czynników produkcji (jak np. konkretnego rodzaju siły roboczej lub półproduktów przyjaznych środowisku). Niektóre rodzaje pomocy

mogą spowodować niższe koszty czynników produkcji (np. pomoc szkoleniowa lub na materiały przyjazne środowisku) lub zmienić proces produkcji. Zmiana procesu produkcji ma miejsce, jeśli dzięki pomocy stosowane są inne materiały, również czynniki produkcji, lub wykorzystuje się inną siłę roboczą (np. zatrudnia się więcej pracowników niepełnosprawnych, ogranicza się zanieczyszczenia). Pomoc ta może być korzystna dla konsumentów, beneficjenta i podmiotów działających na rynku czynników produkcji, może być jednak szkodliwa dla dostawców konkurencyjnych czynników produkcji. Podobnie jak w przypadku rynków produktowych, ogólny wpływ na rynki czynników produkcji może być negatywny, jeśli pomoc zniechęci konkurentów do inwestowania.

49. Największe zakłócenie konkurencji na rynku czynników produkcji zachodzi jednak w odniesieniu do **wyboru określonej lokalizacji** (jako czynnika produkcji). Pomoc na przyciągnięcie inwestycji może mieć negatywny wpływ na region, z którego wycofano inwestycje. Może to prowadzić do zmarnowania zasobów, jeżeli region pozbawiony inwestycji dysponuje przewagą komparatywną w odniesieniu do tej konkretnej produkcji.
50. Zakłócenie konkurencji może nastąpić w obrębie jednego lub kilku państw członkowskich. Ta druga sytuacja ma miejsce, jeśli firmy konkurują między sobą ponad granicami, lecz również jeśli biorą pod uwagę wykorzystanie czynników produkcji, takich jak lokalizacje w różnych państwach członkowskich. Wpływ na wymianę handlową ma zwykle miejsce, kiedy zakłócona została konkurencja na rynkach produktowych, co może wpłynąć negatywnie na dystrybucję działalności pomiędzy państwami członkowskimi i osłabić rynek wewnętrzny. Pomoc przeznaczona na przeniesienie zakładu produkcyjnego do innego regionu w ramach wspólnego rynku nie musi prowadzić bezpośrednio do zakłócenia konkurencji na rynku produktowym, niemniej jednak powoduje przeniesienie działalności lub inwestycji z jednego regionu do innego. Komisja będzie zwracać uwagę na przypadki zakłócenia konkurencji ponad granicami.
51. Oceniając rozmiar zakłóceń konkurencji, Komisja skoncentruje się przede wszystkim na wpływie, jaki zmiana zachowania beneficjenta wywiera na konkurentów i dostawców czynników produkcji. Uwzględnione zostaną również skutki z punktu widzenia konsumentów<sup>33</sup>.
52. Aby ustalić i ocenić negatywne skutki pomocy, Komisja ustala konkurentów i konsumentów, na których zmiana zachowania beneficjenta prawdopodobnie będzie miała wpływ.
53. W celu ustalenia skutków pomocy państwa członkowskie powinny zatem dostarczyć dowody umożliwiające Komisji i) ustalenie produktów oraz ii) konkurentów i konsumentów, na których zmiana zachowania beneficjenta będzie miała wpływ

---

<sup>33</sup> Pomoc państwa stanowi obciążenie finansowe dla podatników. Tego rodzaju efekt budżetowy odpowiada kwocie pomocy. Oprócz efektu budżetowego w grę mogą wchodzić koszty dodatkowe spowodowane niewydolnością i kosztami administracyjnymi związanymi z obsługą systemu podatkowego. Jednak dla celów kontroli pomocy państwa zadaniem Komisji nie jest ogólna ocena systemów podatkowych ani kwestii prawidłowego wykorzystania pieniędzy podatników. W ocenie rozmiaru potencjalnych korzyści płynących ze środka pomocy – z którym porównany zostanie stopień zakłócenia konkurencji i wymiany handlowej – zostanie uwzględnione obciążenie finansowe podatników w państwie członkowskim udzielającym pomocy.

(więcej informacji zawiera ramka 2). Ten krok będzie zwykle prowadził do wyodrębnienia rynku produktowego i geograficznego, na których udzielono pomocy<sup>34</sup>. Nie oznacza to jednak, że Komisja we wszystkich przypadkach będzie formalnie decydować o granicach rynków.

54. Decyzje co do zakresu analizy rynku będą podejmowane indywidualnie. Do przeprowadzenia analizy pozytywnych skutków pomocy dokładne wyodrębnienie rynku zwykle nie jest konieczne. Nie jest to również zawsze obowiązkowe w celu dokonania oceny wpływu pomocy na lokalizację. Analiza rynku może być jednak ważna w przypadku oceny negatywnego wpływu pomocy państwa na konkurencję.
55. Ponieważ ocenie – w różnym stopniu – może podlegać wiele rynków, Komisja zwykle będzie przede wszystkim analizować te rynki, na które wpływ pomocy państwa jest najbardziej widoczny lub znaczący.

## **Ramka 2: przedmiotowe produkty i rynki**

### ***Przedmiotowe produkty***<sup>35</sup>

W celu ustalenia skutków pomocy konieczne jest najpierw ustalenie przedmiotowych produktów. Umożliwi to ocenę wpływu na konkurentów i konsumentów.

Przedmiotowe produkty można określić jako produkty, których producenci zmieniają swoje zachowanie, czego skutkiem jest obniżka cen, zwiększenie wydajności, zwiększenie zakupów czynników produkcji, zmiany wydatków w celu opracowania nowego lub ulepszanego produktu, zmiana procesu produkcji, wejście na rynek, wycofanie się z rynku, zmiana lokalizacji (zob. również rozdział 2).

W tym zakresie przedmiotowe produkty mogą obejmować nie tylko te obecnie produkowane przez beneficjenta pomocy, lecz również nowe, będące wynikiem rozwoju produktu.

W niektórych przypadkach, kiedy pomoc nie ma na celu konkretnego działania, lecz wspiera beneficjenta w wymiarze ogólnym<sup>36</sup>, przedmiotowymi produktami są wszystkie produkty produkowane przez beneficjenta.

### ***Przedmiotowe rynki produktowe***

Ustalenie konkurentów, na których pomoc wywrze wpływ, jest tożsame z wyodrębnieniem rynków produktowych, na których pomoc może spowodować zmniejszenie popytu na produkty konkurentów na korzyść beneficjenta pomocy. Taka zmiana popytu może zajść tylko wówczas, gdy produkty konkurentów mogą być zastąpione przez przedmiotowe produkty. Pomoc będzie miała również wpływ na rynki bezpośrednio powiązane ze zmianą

<sup>34</sup> W razie konieczności w celu wyodrębnienia rynków Komisja skorzysta z instrumentów opracowanych w obszarach przeciwdziałania praktykom monopolistycznym i kontroli połączeń. Przykłady decyzji, w których wyodrębniono rynki: N 674 / 2006 - *Soutien de l'Agence de l'innovation industrielle en faveur du projet NeoVal* (Dz.U. C 120 z 31.5.2007); N 810 / 2006 - *AMD, Dresden – MSF 2002* (Dz.U. C 246 z 20.10.2007); N 409 / 2006 - *HighSi GmbH* (Dz.U. C 77 z 5.4.2007); N 582 / 2007 *Propapier PM 2 KG* (jeszcze nie opublikowana). Dalsze przykłady znajdują się w załączniku.

<sup>35</sup> Termin „produkt” jest tutaj użyty w znaczeniu ogólnym i obejmuje nie tylko produkty handlowe, lecz również usługi.

<sup>36</sup> Np. w przypadku pomocy na ratowanie i restrukturyzację.

popytu, ponieważ konkurenci ograniczą także zakupy czynników produkcji lub produktów komplementarnych. Dotknięci tym konsumenci to konsumenci dokonujący zakupów na tych rynkach.

Przedmiotowe rynki produktowe obejmują wszystkie produkty, które zdaniem konsumenta można wymienić na przedmiotowy produkt lub nim zastąpić, a także powiązane rynki czynników produkcji (tj. dostawców beneficjenta pomocy)<sup>37</sup> oraz rynki komplementarne<sup>38</sup>. Czynniki uwzględniane przy wyodrębnianiu przedmiotowego rynku produktowego obejmują m.in. cechy i przeznaczenie produktu, preferencje konsumentów, dowody niedawnego zastąpienia przedmiotowych produktów przez produkty beneficjenta, bariery i koszty związane ze zmianą popytu na potencjalne produkty zastępcze, zmiany popytu związane z obniżkami cen, elastyczność popytu na produkt w ogóle oraz elastyczność popytu zależna od cen innych produktów. Należy również uwzględnić wpływ pomocy na substytucyjność (np. wywołanie obniżki cen produktu, którego wcześniej klienci nie uznaliby za substytucyjny z tańszymi produktami innego producenta).

Jeśli beneficjent jest w stanie szybko wejść na dane rynki lub rozwinąć na nich swoją działalność, w wyodrębnianiu przedmiotowych rynków znaczenie może mieć także substytucyjność po stronie podaży. Przy ocenie możliwości szybkiego wejścia na rynek istotne są m.in. następujące czynniki: istnienie korzyści zakresu na obszarze obu rynków (np. dwa produkty wymagają tych samych urządzeń produkcyjnych) oraz elastyczność zależna od podaży innych produktów (zdolność szybkiej zmiany produkcji).

To, które rynki produktowe będą szczegółowo analizowane, będzie podlegać indywidualnej ocenie w oparciu o sytuację konkurencyjną i prawdopodobieństwo, że pomoc ma wpływ na takie powiązane rynki.

### ***Przedmiotowe rynki geograficzne***

Po ustaleniu konkurentów i konsumentów, na których pomoc będzie miała wpływ, ważne jest również ich zlokalizowanie. Jest to szczególnie istotne z tego względu, że konieczne jest monitorowanie ponadgranicznych skutków pomocy państwa. Jednak nawet w przypadku rynków geograficznych o zasięgu krajowym lub mniejszym pomoc może mieć negatywny wpływ na wymianę handlową, np. uniemożliwiając przedsiębiorstwom z innych państw członkowskich wejście na rynek<sup>39</sup>.

Podobnie jak w przypadku wyodrębniania przedmiotowych rynków produktowych, głównym narzędziem ustalenia rynków geograficznych powinny być względy popytu. Czynniki istotne przy ocenie obejmują m.in. charakter i cechy charakterystyczne produktów, istnienie barier wejścia, koszty transportu, preferencje konsumentów, wyraźne różnice w wielkości udziałów rynkowych przedsiębiorstw w stosunku do sąsiednich obszarów geograficznych lub istotne różnice cenowe.

<sup>37</sup> Rynki działające na wyższych poziomach obrotu czynnikami produkcji (np. rynki czynników produkcji dla czynników produkcji) nie będą jednak zwykle brane pod uwagę.

<sup>38</sup> Tj. rynki produktów stosowanych w połączeniu z przedmiotowym produktem.

<sup>39</sup> Zob. np. sprawa C-280/00 Altmark Trans and Regierungspräsidium Magdeburg [2003] Zb.O. I 7747 (Altmark), pkt 77-79.

56. Od państwa członkowskiego udzielającego pomocy oczekuje się przedstawienia wszystkich dostępnych dowodów dotyczących sprawy, aby pomóc Komisji w dokonaniu oceny. W swojej ocenie wpływu pomocy na konkurencję Komisja może wziąć pod uwagę następujące wskaźniki:

cechy charakterystyczne środka pomocy (np. kwota pomocy, procedura wyboru beneficjenta, czas trwania i powtarzalność pomocy, wpływ na koszty beneficjenta);

struktura przedmiotowych rynków (np. koncentracja rynku, liczba i wielkość przedsiębiorstw, istnienie władzy rynkowej, zróżnicowanie produktów, bariery wejścia na rynek i wycofania się, rozmiary przedmiotowego rynku produktowego i geograficznego<sup>40</sup>);

cechy charakterystyczne przemysłu/rynku (np. rynki o nadmiernej wydajności, brak efektywności na poziomie beneficjenta (wydajność), znaczenie innowacji, możliwość przeniesienia zakładów produkcyjnych w inne miejsce).

Wymienione powyżej cechy charakterystyczne środka pomocy, rynku i przemysłu nie powinny być traktowane jako samodzielne wskaźniki, lecz brane pod uwagę wspólnie z innymi informacjami o danym środku pomocy, jak np. nieprawidłowość w funkcjonowaniu rynku, którą ma on naprawić, lub cele realizowane we wspólnym interesie.

## 6. WAŻENIE SKUTKÓW NEGATYWNYCH I POZYTYWNYCH

### *Test bilansujący*

57. Ostatnim i decydującym etapem analizy zgodności pomocy państwa ze wspólnym rynkiem jest ocena tego, czy państwo członkowskie wykazało, że pozytywne skutki pomocy, jeśli istnieją, równoważą jej skutki negatywne. Można to ocenić jedynie indywidualnie (osobno dla każdego środka pomocy indywidualnej oraz programu pomocy), nie można zatem przewidzieć wyniku testu bilansującego w danej sprawie; mimo to możliwe jest ustalenie kilku ogólnych zasad.
58. Aby porównać pozytywne i negatywne skutki pomocy, należy je najpierw ocenić i zmierzyć pod względem jakościowym i, w miarę możliwości, ilościowym, oraz sporządzić ogólną ocenę ich wpływu na producentów i konsumentów na każdym z przedmiotowych rynków. W tym kontekście pomocne jest zastosowanie standardu dobrobytu społecznego<sup>41</sup>, który ułatwia analityczny opis wspólnego interesu poprzez oddzielenie skutków o różnym charakterze dla różnych podmiotów.

---

<sup>40</sup> Rynki większe niż krajowe zazwyczaj będą miały wpływ na wymianę handlową między państwami członkowskimi; rynki o zasięgu krajowym mogą mieć jednak również wpływ na handel za pośrednictwem przedmiotowych rynków wyższego i niższego szczebla oraz rynków komplementarnych.

<sup>41</sup> W teorii ekonomicznej dobrobyt konsumenta definiuje się zwykle jako nadwyżkę, jaką dysponuje konsument na wszystkich rynkach, tj. różnicę między tym, co konsument jest gotowy zapłacić za dany produkt, a jego faktyczną ceną. Z drugiej strony dobrobyt producenta można uznać za tożsamy z nadwyżką, jaką on dysponuje, tj. kwotą, którą zyskuje, sprzedając produkt po cenie rynkowej, która jest wyższa niż krańcowy koszt produkcji. Dobrobyt społeczny uwzględnia nie tylko sumę nadwyżek konsumenta i producenta, lecz również sposób dystrybucji dobrobytu między kraje i obywateli. Pojęcie dobrobytu społecznego obejmuje więc elementy efektywności (badając, ile dobrobytu powstaje poprzez

59. Pozytywne skutki pomocy są bezpośrednio związane ze zmianą zachowania beneficjenta, która umożliwia realizację zaplanowanego celu leżącego we wspólnym interesie. W przypadku celu związanego z efektywnością pozytywne skutki pomocy można ująć jako zwiększenie lub ograniczenie działalności na rynku produktów końcowych, korzystne dla realizacji celu leżącego we wspólnym interesie. Na przykład pomoc na ochronę środowiska ogranicza produkcję substancji niebezpiecznych; pomoc na B+R zwiększa poziom działalności badawczo-rozwojowej, umożliwiając opracowanie nowych lub ulepszonych produktów. W przypadku celu związanego ze sprawiedliwością za pozytywne skutki pomocy można uznać wytworzenie produktów końcowych zwiększających poziom sprawiedliwości lub zmianę sposobu ich wytwarzania: lokalizację w innym regionie lub wykorzystanie innych czynników produkcji (np. pracowników niepełnosprawnych). Podobnie wpływ na rynki czynników produkcji można opisać jako zmianę działalności w porównaniu z sytuacją nieotrzymania pomocy (np. większa sprzedaż dostawców dla firm, które przeniosły się do regionu objętego pomocą, więcej miejsc pracy lub wyższe pensje dla pracowników w tym regionie). Pozytywne skutki dla konsumentów mogą obejmować niższe ceny w dłuższej perspektywie czasowej, większy wybór produktów, lepszą jakość i wyższy poziom innowacji.
60. Negatywny wpływ pomocy na konkurencję i wymianę handlową również bierze się ze zmiany zachowania beneficjenta. Jak wyjaśniono powyżej, znaczenie zakłócenia konkurencji można ocenić pod względem wpływu na konkurentów i dostawców czynników produkcji (szczególnie w przypadku pomocy, która powoduje zmianę lokalizacji). Wpływ na konsumentów zależy również od reakcji konkurentów. Koszt pomocy w każdym przypadku uznaje się za element negatywny, nie można zatem zatwierdzić pomocy, jeżeli nie przynosi ona jakichś innych korzyści poza przekazaniem środków beneficjentowi.
61. Nawet jeśli programy pomocy lub środki pomocy na rzecz poszczególnych przedsiębiorstw będą oceniane indywidualnie, istnieje możliwość uwzględnienia ich skutków łącznych. Oznacza to, że udzielenie pomocy wielu małym przedsiębiorstwom może mieć taki sam skutek, jak duża kwota pomocy udzielonej jednej firmie. Również pomoc udzielana często temu samemu sektorowi jednego państwa członkowskiego może prowadzić do negatywnych skutków poprzez wzmocnienie tego sektora ze szkodą dla innych państw członkowskich.
62. Ustalenie wspólnego interesu na poziomie wspólnotowym wymaga wzięcia pod uwagę względów strategicznych. Niektóre cele strategiczne mogą wiązać się z dążeniem do osiągnięcia mniej lub bardziej niematerialnych korzyści. Inne mogą obejmować korzyści, które nie są do końca współmierne do ewentualnego negatywnego wpływu na konkurencję i handel, i dla których ustalenie odpowiedniej względnej wagi wiąże się z koniecznością pozostawienia szerokiego marginesu oceny. Niemniej jednak analizowanie skutków pomocy z wykorzystaniem standardu dobrobytu społecznego może pomóc usystematyzować taką ocenę, w miarę możliwości dążąc do ustalenia jednostki pomiaru danych skutków ekonomicznych –

---

wywieranie wpływu na nadwyżki konsumentów lub producentów) oraz sprawiedliwości (badając sposób dystrybucji dobrobytu między państwa członkowskie i obywateli). Standard dobrobytu konsumenta uwzględnia wszelkie skutki, jakie może wywołać pomoc.

pozytywnych i negatywnych – pomocy, co stanowi cenny przyczynek do ogólnej oceny wpływu pomocy.

### ***Skala skutków pomocy***

63. Komisja zdaje sobie sprawę, że w wielu przypadkach dokładny pomiar wpływu danego środka pomocy państwa nie będzie możliwy. W większości z nich powinno być jednak możliwe określenie rzędu wielkości wpływu pomocy.
64. Pod uwagę będzie również brane to, że niektóre skutki (zwykle krótkoterminowy wpływ na ilość i ceny) jest często łatwiej zmierzyć niż inne, równie ważne skutki (np. długoterminowy wpływ na zachęty do inwestowania lub innowacji), zatem krótkoterminowy wzrost ogólnego dobrobytu nie powinien prowadzić bezpośrednio do zatwierdzenia środka pomocy.
65. Jeżeli możliwe jest obliczenie pozytywnych lub negatywnych skutków pomocy, powinno się stosować wspólne jednostki pomiaru w celu zapewnienia porównywalności (np. wpływ pod względem finansowym, liczba miejsc pracy, wielkość nowego/utraczonego obrotu).
66. Na przykład korzyści i straty z punktu widzenia konkurentów można obliczyć poprzez oszacowanie wzrostu lub spadku sprzedaży, zysków lub miejsc pracy. Korzyści i straty obywateli można wyrazić jako szacowane zyski lub straty pieniężne wynikające z obniżki lub wzrostu cen w dłuższej perspektywie czasowej. Pozytywne skutki dla konsumentów wynikające z większego wyboru produktów, lepszej jakości lub wyższego poziomu innowacji mogą być trudniejsze do zmierzenia, jednak mimo to można im przypisać pewne rzędy wielkości.
67. W niektórych przypadkach może być trudno ocenić, na ile ważne dla konsumentów będą kwestie takie jak jakość, innowacyjność lub inne, niezwiązane z ceną cechy produktów i usług. Nie powinno to jednak powstrzymać państw członkowskich przed próbą oceny korzyści dla obywateli. Komisja weźmie pod uwagę wyniki badań opinii konsumentów i badań marketingowych, opinie ekspertów przedstawione przez państwa członkowskie, oceny dotyczące danego obszaru polityki, jakie zamieszcza się np. we wspólnotowych lub krajowych dokumentach strategicznych, lub własny osąd sytuacji w celu oceny wielkości takich pozytywnych skutków.
68. Ocena pozytywnych skutków pomocy w kontekście względów sprawiedliwości również będzie prawdopodobnie wiązać się z dużym marginesem uznania. Różne sposoby wyważania wpływu pomocy na różne regiony lub grupy ludzi może opierać się na wskaźnikach statystycznych<sup>42</sup>, ujawniając różnice między tymi grupami. Takie podejście może pomóc ustanowić różne skale do oceny pozytywnych i negatywnych skutków.
69. Wynikiem testu bilansującego powinna być ocena wpływu pomocy sporządzona z wykorzystaniem zestawu czynników oraz możliwie jak najbardziej szczegółowy i dokładny jego opis. Dzięki temu możliwe będzie wyważenie i porównanie pozytywnych i negatywnych skutków pomocy, nawet pomimo braku ujęcia ilościowego.

---

<sup>42</sup>

Por. metody stosowane w wytycznych w sprawie pomocy regionalnej.

### *Wskaźniki operacyjne*

70. Komisja, nawet stosując przedstawione powyżej metody oceny pozytywnych i negatywnych skutków pomocy, może spotkać się z sytuacją, w której trudno będzie wyważyć takie skutki, ponieważ np. nie można ich łatwo zmierzyć lub porównać. Poniżej przedstawiono wskaźniki ułatwiające porównywanie pozytywnych i negatywnych skutków. Nie są one wiążące i powinny służyć jedynie jako wskazówki. Jeden wskaźnik zwykle nie będzie wystarczający, zatem do podjęcia decyzji konieczne będzie wykorzystanie kombinacji kilku z nich. Należy podkreślić, że poniższe wskaźniki nie są próbą uniknięcia pełnego stosowania testu bilansującego. Trzeba również pamiętać, że zasadą ogólną jest zakaz pomocy państwa, której zatwierdzenie jest wyłącznie odstępstwem od tej zasady. Oznacza to, że w razie wątpliwości Komisja skłoni się raczej do zakazania pomocy.
71. Prawdopodobieństwo podjęcia przez Komisję decyzji zakazującej pomocy państwa jest większe, jeżeli na przykład:
- zakłócenie konkurencji jest niemal pewne, a pomoc przynosi korzyść głównie beneficjentowi;
  - pomoc jest pomocą operacyjną, która wspomaga tylko konkretną produkcję lub utrzymanie poziomu cen;
  - kwota pomocy jest znacząca, a pozytywne skutki są bardzo ograniczone w porównaniu z kosztami;
  - pozytywny wpływ pomocy ograniczony jest do państwa członkowskiego udzielającego pomocy, podczas gdy jej negatywne skutki o dużym natężeniu odczuwane są również w kilku innych państwach członkowskich;
  - pomoc przyczynia się do znacznego pogłębienia dysproporcji społecznych lub regionalnych bądź powoduje zanieczyszczenia lub szkody dla środowiska naturalnego;
  - pomoc powoduje znaczne i długotrwałe zakłócenia konkurencji, a beneficjent jest spółką o dominującej pozycji na rynku, która to pozycja będzie dzięki pomocy jeszcze silniejsza.
72. Z kolei prawdopodobieństwo podjęcia przez Komisję pozytywnej decyzji jest większe, jeżeli na przykład:
- pozytywne skutki pomocy są niemal pewne (wynikają np. z planu pomocy), podczas gdy jej wpływ negatywny jest mniej prawdopodobny;
  - pomoc jest konieczna do wywołania znacznych, pozytywnych skutków (które istotnie przewyższają kwotę pomocy), które odczuje wiele państw członkowskich i które mają strategiczne znaczenie ze względu na wspólny interes europejski;
  - pomoc jest dobrze ukierunkowana, korzystają na niej mniej rozwinięte regiony lub grupy mniej uprzywilejowane społecznie, a Komisja stwierdziła, że pomoc jest ograniczona do dodatkowych kosztów netto rekompensujących trudności społeczne lub regionalne;



- wynikiem pomocy są ważne pozytywne skutki zewnętrzne dla rynków produktowych innych niż przedmiotowe rynki produktowe, tak więc konkurenci i konsumenci na tych rynkach również mogą skorzystać ze skutków zewnętrznych pomocy;
- pomoc nie zakłóca znacznie właściwego funkcjonowania rynku wewnętrznego i nie powoduje powstania znacznych dysproporcji między przedsiębiorstwami działającymi w różnych państwach członkowskich, ani dysproporcji w ulokowaniu czynników produkcji w UE;
- wynikiem pomocy są wyraźnie pozytywne skutki dla obywateli, również długoterminowe, podczas gdy skutki negatywne są ograniczone i nie zakłócają znacznie konkurencji.

### *Środki naprawcze*

73. Jeżeli test bilansujący wykaże, że negatywne skutki pomocy przeważają nad pozytywnymi, Komisja może zakazać pomocy lub zalecić działania naprawcze na etapie projektowania środka pomocy lub zmniejszające szkodliwy wpływ na konkurencję.
74. Jeśli chodzi o konstrukcję środków naprawczych, Komisja zbada m.in. następujące elementy:
- obniżenie kwoty pomocy, zmniejszenie intensywności pomocy bądź też ograniczenie zakresu lub celu pomocy (działań lub rynków), aby środek stał się proporcjonalny;
  - ograniczenie selektywnego charakteru środka, np. poprzez stosowanie otwartych procedur wyboru beneficjenta lub wybór programu pomocy zamiast pomocy indywidualnej oraz unikanie faworyzowania przedsiębiorstw dysponujących władzą rynkową;
  - ograniczenie możliwości subsydiowania skrośnego poprzez większą przejrzystość i rozdzielenie rachunków lub rozdzielenie działalności w różnych przedsiębiorstwach;
  - zapewnienie odpowiedniej struktury ładu korporacyjnego w przedsiębiorstwie.
75. Jeśli chodzi o wpływ na konkurencję i wymianę handlową, Komisja może uwzględnić np. następujące elementy:
- ograniczenie zdolności produkcyjnych beneficjenta pomocy;
  - zbycie składników majątku;
  - jeśli możliwe jest zapewnienie odpowiedniego monitoringu – zobowiązania ze strony beneficjenta dotyczące zmiany zachowania w celu zapobieżenia zamknięciu dostępu do rynku (np. gwarancja dostępu do sieci lub innych elementów infrastruktury kluczowej);

- zobowiązania złożone przez państwa członkowskie dotyczące otwarcia rynków, np. środki liberalizacji, znoszenie barier technicznych i innych;
- udzielanie otwartych licencji w zakresie praw i standardów własności intelektualnej.

## Załącznik I

Lista przykładowych spraw, w których zastosowano test bilansujący:

### **B+R+I**

- N 602 / 2007 – Soutien de l'AII en faveur du programme MaXSSIMM, decyzja z 20.5.2008, wersja publiczna nie jest jeszcze dostępna
- N 469 / 2007 – Soutien de l'Agence de l'innovation industrielle en faveur du programme « QUAERO », decyzja z 11.3.2008, wersja publiczna nie jest jeszcze dostępna
- N 447 / 2007 – TURBOMECA (groupe SAFRAN), Dz.U. C 94 z 16.4.2008
- N 435 / 2007 – Soutien de l'Agence de l'innovation industrielle en faveur du programme « MINImage », 30.1.2008
- N 349 / 2007 – Soutien de l'agence de l'innovation industrielle au PMII OSIRIS, Dz.U. C 304 z 15.12.2007
- N 195 / 2007 – Rolls-Royce Deutschland Ltd. & Co. KG - Dz.U. C 118 z 15.15.2008
- N 185 / 2007 – Soutien de l'Agence de l'innovation industrielle en faveur du programme « NANOSMART », Dz.U. C 284 z 27.11.2007
- N 112 / 2007 – THESEUS, Dz.U. C 227 z 27.9.2007
- N 89 / 2007 – Projet d'aide de l'Agence de l'innovation industrielle au PMII HOMES, Dz.U. C 275 z 16.11.2007
- N 887 / 2006 – Projet Bernin 2010, Dz.U. C 200 z 28.8.2007
- N 854 / 2006 – Soutien de l'agence de l'innovation industrielle en faveur du programme mobilisateur pour l'innovation industrielle TVMSL, Dz.U. C 182 z 4.8.2007
- N 708 / 2006 – Soutien de l'Agence de l'innovation industrielle en faveur du programme « BioHub », Dz.U. C 67 z 23.3.2007
- N 674 / 2006 – Soutien de l'Agence de l'innovation industrielle en faveur du projet NeoVal, Dz.U. C 120 z 31.5.2007

### **Szkolenia**

- C 18 / 2007 – DHL Leipzig Halle, Dz.U. C 213 z 12.9.2007
- C 35 / 2007 – pomoc państwa na rzecz Volvo Cars Gent, Dz.U. C 265 z 7.11.2007
- C 23 / 2007 – Vauxhall - Ellesmere Port, Dz.U. C 243 z 17.10.2007

- N 541 / 2006 – pomoc szkoleniowa na rzecz Fiat Auto, Dz.U. C 220 z 20.9.2007
- C 14 / 2006 – General Motors w Antwerpii, Dz.U. C 210 z 1.9.2006

### **Nadawanie programów radiowych i telewizyjnych**

- C 25/2004 – DVB-T w Berlinie-Brandenburgii, Dz.U. L 200 z 22.7.2006

### **Łączność szerokopasmowa**

- N 570 / 2007 – łączność szerokopasmowa na obszarach wiejskich Badenii-Wirtembergii, Dz.U. C 282 z 24.11.2007
- N 117 / 2005 – łączne zamówienia sektora publicznego na dostęp szerokopasmowy w Szkocji, Dz.U. C 204 z 26.8.2006
- N 473 / 2007 – łączność szerokopasmowa dla Alto Adige, Dz.U. C 289 z 1.12.2007
- N 475 / 2007 – krajowy program rozwoju infrastruktury szerokopasmowej – Irlandia, Dz.U. C 282 z 24.11.2007
- N 118 / 2006 – rozwój sieci łączności szerokopasmowej na obszarach wiejskich, Dz.U. C 296 z 6.12.2006
- N 284 / 2005 – regionalny program rozwoju infrastruktury szerokopasmowej – faza II i III programu Metropolitan Area Network (MAN), Dz.U. C 207 z 30.8.2006

### **Kapitał podwyższonego ryzyka**

- N 521 / 2007 – Clusterfonds 'Start-up!' – program pomocy na zapewnienie kapitału podwyższonego ryzyka, Niemcy (Bawaria), Dz.U. C 100 z 22.4.2008
- N 287 / 2007 – Program rozwoju biznesu (BES), Program kapitału na rozpoczęcie działalności (SCS), Dz.U. C 238 z 10.10.2007
- N 263 / 2007 – Technologiegründerfonds (TGFS), Saksonia, Niemcy, Dz.U. C 93 z 15.4.2008
- N 330 / 2006 – Berlin Kapital Fonds, Dz.U. C 67 z 23.3.2007
- N 599 / 2005 – Pomoc dla funduszy kapitału zaangażowanego, Dz.U. C 240 z 5.10.2006

### **Inne**

- N 581 / 2007 – Program pomocy na niższe składki na ubezpieczenia społeczne w niektórych sektorach usług, Dz.U. C 59, 04. 03. 2008

Lista przykładowych spraw dotyczących pomocy państwa, w których dokonano zdefiniowania rynku:

- N 767 / 2007 – LIP - RO - Ford Craiova, Dz.U. C 248 z 30.4.2008
- N 582 / 2007 – LIP - DE - Propapier PM 2 KG, Dz.U. C 131 z 29.5.2008
- N 907 / 2006 – MSF 2002- Matrai Eromu, Dz.U. C 227 z 27.9.2007
- N 900 / 2006 – MSF 2002 - CELBI , Dz.U. C 271 z 14.11.2007
- N 899 / 2006 – MSF 2002- Artensa, Dz.U. C 227 z 27.9.2007
- N 898 / 2006 – MSF 2002 - Repsol Polimeros, Dz.U. C 220 z 20.9.2007
- N 872 / 2006 – MSF 2002 - Qimonda, 30.1.2008, wersja publiczna nie jest jeszcze dostępna
- N 863 / 2006 – MSF 2002 - Avancis, Dz.U. C 227 z 27.9.2007
- N 850 / 2006 – MSF 2002 - Q-Cells, Dz.U. C 270 z 13.11.2007
- N 810 / 2006 – AMD, Dresden, MSF 2002, Dz.U. C 246 z 20.10.2007
- N 564 / 2006 – MSF-2002-PT About the Future - Empresa produtora de Papel S. A. Dz.U. C 291 z 5.12.2007
- N 549 / 2006 – MSF-2002-IT Atlantica Invest AG, Dz.U. C 213 z 12.9.2007
- N 409 / 2006 – MSF-2002-DE HighSi GmbH, Dz.U. C 77 z 5.4.2007
- N 17 / 2006 – First Solar (MSF), Dz.U. C 259 z 27.10.2006