

## Komunikat Komisji w sprawie kryteriów dotyczących szczegółowej oceny pomocy regionalnej dla dużych projektów inwestycyjnych

(2009/C 223/02)

### 1. WPROWADZENIE

#### 1.1. Zasady ogólne dotyczące środków pomocy regionalnej

1. Wytyczne Komisji w sprawie krajowej pomocy regionalnej na lata 2007–2013 <sup>(1)</sup> (zwane dalej „wytycznymi”) wyjaśniają ogólne podejście Komisji do kwestii regionalnej pomocy państwa. Na podstawie warunków zawartych w wytycznych i nie przesądzając potencjalnego negatywnego wpływu regionalnej pomocy państwa na wymianę handlową i konkurencję, Komisja może uznać pomoc państwa za zgodną ze wspólnym rynkiem, jeśli przyznana jest ona w celu wspierania rozwoju gospodarczego niektórych mniej uprzywilejowanych regionów w Unii Europejskiej.

2. Wytyczne biorą pod uwagę względną wagę problemów mających wpływ na rozwój regionów poprzez wprowadzenie konkretnych pułapów pomocy regionalnej. Te maksymalne poziomy pomocy wahają się między 10 % a 50 % kwalifikowalnych kosztów, zależnie od PKB na osobę w danym regionie, równocześnie jednak przy pozostawieniu państwom członkowskim pewnej elastyczności pozwalającej uwzględnić uwarunkowania lokalne. Mapy pomocy regionalnej dla każdego państwa członkowskiego publikowane są na stronach internetowych *Europa* <sup>(2)</sup>. Różne poziomy pomocy zasadniczo odzwierciedlają konieczność poszukiwania przez Komisję równowagi pomiędzy, z jednej strony, pozytywnym skutkiem, jaki może mieć regionalna pomoc inwestycyjna, w szczególności w zakresie promowania spójności poprzez przyciąganie inwestycji do obszarów mniej uprzywilejowanych, a , z drugiej strony, ograniczeniem potencjalnych efektów negatywnych, które mogą wynikać z przyznania takiej pomocy indywidualnym przedsiębiorstwom, na przykład negatywny wpływ na inne podmioty gospodarcze i na regiony, których względna przewaga konkurencyjna zmniejsza się odpowiednio.

3. Duży projekt inwestycyjny to inwestycja początkowa z kwalifikowalnymi wydatkami powyżej 50 milionów EUR <sup>(3)</sup>. Takie projekty są w mniejszym stopniu dotknięte niedogodnościami charakterystycznymi dla obszarów mniej uprzywilejowanych niż projekty inwestycyjne o mniejszej skali. Istnieje zwiększone ryzyko, że duże projekty inwestycyjne będą miały wpływ na handel, a zatem ryzyko silniejszego zakłócenia konkurencji względem konkurentów w innych regionach. Z dużymi projektami inwestycyjnymi wiąże się także ryzyko, że wielkość pomocy przekroczy

minimum niezbędne do skompensowania trudnej sytuacji regionu oraz że pomoc państwa dla takich projektów doprowadzi do negatywnych rezultatów, takich jak nieoptymalny wybór lokalizacji, do większego zakłócenia konkurencji, a także, ponieważ pomoc to kosztowny transfer środków od podatników na rzecz beneficjentów pomocy, do strat netto dla gospodarki, to znaczy koszt pomocy przewyższy korzyści dla konsumentów i producentów.

4. Wytyczne zawierają szczegółowe zasady pomocy regionalnej dla dużych projektów inwestycyjnych <sup>(4)</sup>. Aby ograniczyć zakłócenia konkurencji do poziomu, który zasadniczo może być uznany za skompensowany korzyściami dla rozwoju danego regionu, wytyczne przewidują automatyczne i stopniowe zmniejszanie pułapów pomocy regionalnej dla dużych projektów inwestycyjnych <sup>(5)</sup>.

5. Państwa członkowskie muszą ponadto zgłosić indywidualnie każdą proponowaną pomoc dla projektów inwestycyjnych, jeśli przekracza ona maksymalną dopuszczalną kwotę pomocy dla inwestycji o wydatkach kwalifikowalnych w wysokości 100 mln EUR, przyznawanej według obowiązujących zasad (próg powodujący obowiązek zgłoszenia) <sup>(6)</sup>. W przypadku takich zgłoszonych spraw, Komisja bada w szczególności poziom pomocy, zgodność z ogólnymi kryteriami wytycznych oraz sprawdza, czy zgłoszona inwestycja zakłada znaczny wzrost mocy produkcyjnej na rynku nierentownym lub w fazie spadkowej oraz czy uprzywilejowuje przedsiębiorstwa mające duże udziały w rynku.

#### 1.2. Środki pomocy regionalnej podlegające szczegółowej ocenie

6. Pomimo automatycznego zmniejszania pułapów, niektóre znaczne kwoty pomocy regionalnej dla dużych projektów inwestycyjnych mogą w istotnym stopniu wpływać na handel oraz prowadzić do istotnych zakłóceń konkurencji. Z tego powodu Komisja stosowała dotąd politykę niezatwierdzania pomocy dla dużych projektów inwestycyjnych, przekraczających następujące progi <sup>(7)</sup>:

— udziały beneficjenta pomocy w sprzedaży danego produktu na danym rynku przekraczają 25 %, lub

— zdolność produkcyjna osiągnięta dzięki projektowi przekracza 5 % rynku, przy stopie wzrostu danego rynku niższej od stopy wzrostu PKB dla Europejskiego Obszaru Gospodarczego.

<sup>(1)</sup> Dz.U. C 54 z 4.3.2006, s. 13.

<sup>(2)</sup> [http://ec.europa.eu/comm/competition/state\\_aid/regional\\_aid/regional\\_aid.html](http://ec.europa.eu/comm/competition/state_aid/regional_aid/regional_aid.html)

<sup>(3)</sup> Jak określono w pkt 60 oraz przypisach 54 i 55 wytycznych.

<sup>(4)</sup> Zob. sekcja 4.3 wytycznych.

<sup>(5)</sup> Zob. sekcja 67 wytycznych.

<sup>(6)</sup> Zob. sekcja 64 wytycznych.

<sup>(7)</sup> Zob. sekcja 24 Wielosektorowych zasad ramowych dotyczących pomocy regionalnej na rzecz dużych projektów inwestycyjnych (Dz.U. C 70 z 19.3.2002, s. 8, ze zmianami w Dz.U. C 263 z 1.11.2003, s. 3).

7. Jednak w aktualnych wytycznych Komisja zdecydowała się na bardziej zindywidualizowane podejście, umożliwiające jak najkonkretniejsze uwzględnienie spójności i innych korzyści, które można osiągnąć dzięki takim projektom. Wszelkie tego typu korzyści należy jednak odnosić do potencjalnych negatywnych skutków dla handlu i konkurencji, które również powinny być określane w jak najbardziej dokładny sposób. Dlatego pkt 68 wytycznych przewiduje, że Komisja przeprowadzi formalne postępowanie wyjaśniające, zgodnie z art. 88 ust. 2 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, w sprawach, w których przekroczono próg powodujący obowiązek zgłoszenia oraz gdy spełniony jest jeden lub oba warunki określone w pkt 68 lit. a) i b) wytycznych (progi dotyczące szczegółowej oceny, które są takie same jak progi opisane w pkt. 6 niniejszego komunikatu). W takich sprawach celem formalnego postępowania wyjaśniającego jest szczegółowe zweryfikowanie, „czy pomoc jest konieczna do stworzenia zachęty dla inwestycji oraz czy korzyści wynikające ze środka pomocy przeważają nad zakłóceniem konkurencji i wpływem na wymianę handlową między państwami członkowskimi”<sup>(1)</sup>.
8. W przypisie 63 do wytycznych Komisja ogłosiła zamiar „opracowania kolejnych wytycznych w sprawie kryteriów, jakie będzie brała pod uwagę w trakcie oceny”. Poniżej Komisja przedstawia wytyczne dotyczące rodzajów informacji, jakie może wymagać, oraz metodologii stosowanej dla środków podlegających szczegółowej ocenie. Zgodnie z planem działania w zakresie pomocy państwa<sup>(2)</sup> Komisja przeprowadzi ogólną ocenę pomocy polegającą na porównaniu jej pozytywnych i negatywnych skutków, w celu ustalenia, czy w ujęciu całościowym środek pomocy może zostać zaakceptowany.
9. Szczegółowa ocena musi być proporcjonalna do zakłóceń potencjalnie wywołanych przez środek pomocy. Oznacza to, że zakres badania uzależniony jest od charakteru sprawy. Dlatego też charakter oraz zakres wymaganej dokumentacji zależą będzie od charakterystyki każdego z poszczególnych przypadków. Komisja może również, z poszanowaniem przepisów regulujących prowadzenie formalnego postępowania wyjaśniającego ustanowionych w art. 6 i 7 rozporządzenia Rady (WE) nr 659/1999 z dnia 22 marca 1999 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. 93 Traktatu WE<sup>(3)</sup>, zażądać od państwa członkowskiego między innymi przedstawienia niezależnych badań potwierdzających informacje zawarte w zgłoszeniu lub może konsultować się z innymi podmiotami gospodarczymi działającymi na danym rynku, lub też z ekspertami do spraw rozwoju regionalnego. Ponadto w czasie trwania postępowania wyjaśniającego zainteresowane strony mogą wносить swoje uwagi. Przy wszczynaniu postępowania Komisja ustali główne kwestie, co do których będzie prowadziła konsultacje.
10. Niniejszy komunikat ma na celu zapewnienie przejrzystości oraz przewidywalności procesu decyzyjnego Komisji oraz zapewnienie równego traktowania państw członkowskich.

(1) Zob. sekcja 68 wytycznych.

(2) Zob. ust. 11 i 20 planu działania w zakresie pomocy państwa (COM(2005) 107 wersja ostateczna).

(3) Dz.U. L 83 z 27.3.1999, s. 1.

Komisja zastrzega sobie możliwość zmiany lub przeglądu poniższych wytycznych na podstawie doświadczeń zgromadzonych w konkretnych przypadkach.

## 2. POZYTYWNE SKUTKI POMOCY

### 2.1. Cel pomocy

11. Pomoc regionalna służy osiągnięciu słusznego celu leżącego we wspólnym interesie, mianowicie pogłębianiu spójności gospodarczej poprzez wspieranie niwelowania różnic w poziomie rozwoju poszczególnych regionów Wspólnoty. Zgodnie z pkt. 2 wytycznych: „Pomagając w likwidacji ograniczeń regionów mniej uprzywilejowanych, krajowa pomoc regionalna sprzyja gospodarczej, społecznej i terytorialnej spójności państw członkowskich oraz Unii Europejskiej jako całości.” Punkt 3 wytycznych dodaje, że: „Regionalna pomoc inwestycyjna została skonstruowana w taki sposób, aby wspomóc rozwój najmniej uprzywilejowanych regionów poprzez wspieranie inwestycji i tworzenie nowych miejsc pracy. Promuje ona ekspansję i dywersyfikację działalności gospodarczej przedsiębiorstw znajdujących się w regionach mniej uprzywilejowanych, zwłaszcza poprzez zachęcanie firm do otwierania tam nowych zakładów.”
12. Dla dużych projektów inwestycyjnych, przekraczających progi powodujące obowiązek przeprowadzenia szczegółowej oceny, państwa członkowskie wzywane będą do wykazania, że pomoc służyć będzie osiągnięciu wskazanego celu. Państwa członkowskie będą musiały więc wykazać wkład projektu inwestycyjnego w rozwój danego regionu.
13. Chociaż głównym celem pomocy regionalnej jest wspieranie takich celów jak spójność gospodarcza, pomoc regionalna może również przeciwdziałać nieprawidłowościom w funkcjonowaniu rynku. Słabszy rozwój regionu może wynikać z takich nieprawidłowości w funkcjonowaniu rynku jak niepełna informacja, problemy koordynacji, trudności dla beneficjenta z przeznaczaniem inwestycji na dobra publiczne lub z oddziaływań zewnętrznych na inwestycje. W przypadku gdy pomoc regionalna obejmuje, poza wskazanymi celami, również kwestie wydajności, ogólny pozytywny skutek pomocy będzie uznawany za większy.
14. Poniższa, otwarta lista kryteriów orientacyjnych może być wykorzystywana w celu wykazania regionalnego wkładu w pomoc, jeśli prowadzi ona do przyciągnięcia dodatkowych inwestycji oraz działalności do regionu. Pozytywne skutki pomocy mogą być zarówno bezpośrednie (np. bezpośrednie tworzenie nowych miejsc pracy) lub pośrednie (np. lokalna innowacyjność).

— Liczba nowych miejsc pracy utworzonych dzięki inwestycji jest ważnym wyznacznikiem wkładu w rozwój regionalny. Jakość utworzonych miejsc pracy oraz wymagany poziom kwalifikacji powinny również być brane pod uwagę.

- Większa liczba nowych miejsc pracy może zostać utworzona w ramach lokalnej siatki wykonawców lub podwykonawców, usprawniając integrację inwestycji w danym regionie oraz zapewniając jej szerszy wpływ na rynek. Liczba pośrednio utworzonych miejsc pracy będzie więc również brana pod uwagę.
- Zobowiązanie się beneficjenta do zainicjowania szeroko zakrojonych działań szkoleniowych mających na celu podnoszenie kwalifikacji (ogólnych i specjalistycznych) podlegającej mu siły roboczej będzie uważane za czynnik wspomagający rozwój regionalny. Nacisk kładziony jest na szkolenia, które zwiększają wiedzę oraz szansę pracownika na znalezienie pracy poza danym przedsiębiorstwem. Szkolenia ogólne lub specjalistyczne, dla których zatwierdzona została pomoc szkoleniowa, nie będą brane pod uwagę jako pozytywny skutek pomocy regionalnej, w celu uniknięcia ich podwójnego ujęcia w ocenie.
- Zewnętrzny efekt skali lub inne korzyści z perspektywy rozwoju regionalnego mogą być pochodną efektu bliskości (efekt grupowania). Grupowanie firm pochodzących z tej samej branży przemysłowej pozwoli na większą specjalizację poszczególnych zakładów, tym samym przyczyniając się do zwiększenia wydajności. Geograficzna bliskość ułatwia też wymianę informacji, pomysłów oraz wiedzy pomiędzy firmami. Koncentracja działalności gospodarczej przyciąga też wiele osób poszukujących pracy, co z kolei zapewni, że znaczne zasoby siły roboczej o różnorodnych kwalifikacjach będą do dyspozycji firm. Zapewnienie dostępu do usług prawnych i handlowych również wpływa na wzrost wydajności. Generalnie rzecz ujmując, koncentracja działalności gospodarczej może przyczynić się do przyciągnięcia innych inwestycji, które z kolei wzmocnią pozytywne wzajemne oddziaływania (efekt spirali).
- Inwestycje wnoszą wiedzę technologiczną i mogą przyczynić się do znacznego transferu technologicznego (transfer wiedzy). Inwestycje dokonywane w przemyśle o intensywnym stopniu technologizacji w większym stopniu przyczyniają się do transferu technologicznego do regionu będącego odbiorcą pomocy. Z tego punktu widzenia poziom oraz specyfika przekazywania wiedzy są równie ważne.
- Wkład projektu w zdolność regionu do tworzenia nowych technologii poprzez lokalną innowację może być również wzięty pod uwagę. W tym kontekście kooperacja nowych zakładów produkcyjnych z lokalnymi szkołami wyższymi może być oceniana pozytywnie.
- Czas trwania inwestycji oraz potencjalne przyszłe inwestycje kontynuacyjne są wyznacznikiem długotrwałego zaangażowania danego przedsiębiorstwa w regionie.

15. Zachęca się państwa członkowskie, aby opierały się na wcześniejszych ocenach programów lub środków pomocy

państwa, ocenach skutków przeprowadzonych przez organy przyznające pomoc, opiniach ekspertów lub innych istniejących badaniach powiązane z projektem inwestycyjnym podlegającym ocenie. Plan operacyjny beneficjenta pomocy może dostarczyć informacji dotyczącej liczby utworzonych miejsc pracy, wysokości płac (zwiększenia zamożności gospodarstw domowych jako pozytywnego skutku pośredniego), wielkości sprzedaży od producentów lokalnych, obrotu wygenerowanego przez inwestycje oraz płynących z tego korzyści dla regionu poprzez potencjalne dodatkowe wpływy z tytułu zapłaconych podatków.

16. Należy również wziąć pod uwagę powiązania, jeśli one istnieją, pomiędzy planowanym projektem inwestycyjnym a narodowym strategicznym programem odniesienia, jak również programami operacyjnymi współfinansowanymi przez fundusze strukturalne. W tym kontekście Komisja może w szczególności wziąć pod uwagę każdą swoją decyzję co do środków związanych z badaniem głównych projektów w ramach funduszy strukturalnych lub Funduszu Spójności<sup>(1)</sup>. Decyzja taka opiera się, poza innymi czynnikami, na „analizie kosztów i korzyści, obejmującej ocenę ryzyka i przewidywalne oddziaływanie na dany sektor oraz na sytuację społeczno-gospodarczą państwa członkowskiego lub regionu oraz, jeżeli to możliwe i w odpowiednich przypadkach, innych regionów Wspólnoty.”

## 2.2. Stosowność instrumentu pomocy

17. Pomoc państwa w formie dotacji inwestycyjnej nie jest jedynym instrumentem polityki dostępnym dla państw członkowskich celem wspierania inwestycji oraz celem tworzenia nowych miejsc pracy w regionach słabiej rozwiniętych. Państwa członkowskie mogą posługiwać się środkami ogólnymi takimi jak rozwój infrastruktury, podnoszenie jakości wykształcenia i szkoleń, oraz ulepszanie otoczenia biznesu.
18. Środki uznawane są za odpowiedni instrument, jeżeli państwo członkowskie rozważyło inne rozwiązania, ale potwierdzone zostały korzyści wynikające z zastosowania instrumentu selektywnego, takiego jak pomoc państwa dla konkretnego przedsiębiorstwa, Komisja weźmie w szczególności pod uwagę wszelkie oceny skutków proponowanego środka, jakimi dysponuje państwo członkowskie.

## 2.3. Efekt zachęty

19. Analiza efektu zachęty środka pomocy stanowi jeden z najważniejszych elementów dogłębnej oceny pomocy regionalnej dla dużych projektów inwestycyjnych. Komisja oceni, czy proponowana pomoc jest konieczna dla osiągnięcia „rzeczywistego efektu zachęty do podejmowania inwestycji, które w przeciwnym razie nie zostałyby zrealizowane w regionach objętych pomocą”<sup>(2)</sup>. Ocena zostanie przeprowadzona dwupoziomowo: najpierw na ogólnym, proceduralnym poziomie i następnie na bardziej szczegółowym poziomie ekonomicznym.

<sup>(1)</sup> Zob. sekcja 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 (Dz.U. L 210 31.7.2006, s. 25).

<sup>(2)</sup> Zob. pkt 38 wytycznych.

20. W punkcie 38 wytycznych zawarte są kryteria ogólne dotyczące formalnej oceny efektu zachęty wywołanego przez pomoc regionalną. Te kryteria odnoszą się do wszystkich rodzajów pomocy regionalnej, nie tylko do pomocy regionalnej dla dużych projektów inwestycyjnych.
21. W przypadku pomocy regionalnej dla dużych projektów inwestycyjnych objętych niniejszym komunikatem, Komisja zbada szczegółowo, „czy pomoc jest konieczna do stworzenia zachęty dla inwestycji” <sup>(1)</sup>. Celem takiej szczegółowej oceny jest ustalenie czy pomoc faktycznie wpływa na zmianę postępowania beneficjenta, tak że podejmuje on (dodatkowe) inwestycje w regionie objętym pomocą. Różne są przyczyny, dla których przedsiębiorstwa preferują lokalizację w konkretnych regionach, nawet bez zagwarantowania jakiegokolwiek pomocy.
22. Uwzględniając ideę słusznego celu wynikającą z polityki spójności oraz wkład pomocy do osiągnięcia tego celu, efekt zachęty można udowodnić w dwóch potencjalnych sytuacjach:
- 1) Pomoc zachęca do podjęcia pozytywnej decyzji inwestycyjnej, ponieważ inwestycja, która w przeciwnym razie nie byłaby opłacalna dla przedsiębiorstwa w jakiegokolwiek lokalizacji, może zostać zrealizowana w regionie otrzymującym pomoc <sup>(2)</sup>.
  - 2) Pomoc zachęca do umieszczenia planowanej inwestycji w danym regionie, a nie w innym miejscu, ponieważ w efekcie kompensuje niedogodności i koszty wynikające z lokalizacji w regionie otrzymującym pomoc.
23. Państwo członkowskie musi wykazać przed Komisją zaistnienie efektu zachęty wynikającego z udzielenia pomocy. Musi ono dostarczyć jasne dowody na to, że pomoc wywarła wpływ na wybór inwestycyjny lub wybór lokalizacji. Musi ono również wykazać, która z powyższych sytuacji znajduje zastosowanie. Aby umożliwić kompleksową ocenę, państwo członkowskie musi dostarczyć nie tylko informacje dotyczące projektu pomocowego, lecz również wyczerpujący opis scenariusza alternatywnego, który nie przewiduje udzielenia pomocy państwa członkowskiego dla beneficjenta.
24. W sytuacji (1) państwo członkowskie może udowodnić zaistnienie efektu zachęty poprzez dostarczenie dokumentów danego przedsiębiorstwa wykazujących, że inwestycja nie byłaby opłacalna bez pomocy oraz że żaden inny region, poza regionem otrzymującym pomoc, nie był brany pod uwagę.
25. W sytuacji (2) państwo członkowskie może udowodnić zaistnienie efektu zachęty poprzez dostarczenie dokumentów danego przedsiębiorstwa wykazujących, że przeprowadzono porównanie kosztów i korzyści płynących z lokalizacji w regionie otrzymującym pomoc w porównaniu z innym regionem. Powyższe sytuacje porównawcze będą musiały być uznane przez Komisję za realistyczne.
26. Zachęca się państwa członkowskie, aby opierały się na ocenach ryzyka (w tym ocenach ryzyka związanego z daną lokalizacją), sprawozdaniach finansowych, wewnętrznych planach biznesowych, opiniach ekspertów oraz innych badaniach powiązanych z projektem inwestycyjnym podlegającym ocenie. Weryfikacja efektu zachęty może być ułatwiona poprzez dostarczenie dokumentów prognozujących popyt, prognoz finansowych, dokumentów przedłożonych komitetowi inwestycyjnemu oraz dokumentów przedstawiających różne scenariusze inwestycyjne lub dokumentów dostępnych na rynku finansowym.
27. W tym kontekście i w szczególności w odniesieniu do sytuacji (1), poziom rentowności ocenić można poprzez odniesienie do metodologii stanowiących standardową praktykę w danym przemyśle oraz zawierających: metody oceny wartości bieżącej netto projektu, wewnętrznej stopy zwrotu oraz stopy zwrotu zainwestowanego kapitału.
28. Jeśli pomoc nie wpłynie na zmianę zachowania beneficjenta poprzez zachęcenie do realizacji (dodatkowych) inwestycji w regionie otrzymującym pomoc, oznacza to brak efektu zachęty pozwalającego na osiągnięcie celów regionalnych. Jeśli pomoc nie skutkuje efektem zachęty do osiągnięcia celów regionalnych, może być ona uważana za świadczenia finansowe na rzecz przedsiębiorstwa. Dlatego w przypadku szczegółowej analizy pomocy regionalnej dla dużych projektów inwestycyjnych pomoc nie zostanie zatwierdzona w przypadkach, w których domniemywa się, że ta sama inwestycja zostałaby przeprowadzona w danym regionie nawet bez udzielenia pomocy.

#### 2.4. Proporcjonalność pomocy

29. Aby uznać pomoc regionalną za proporcjonalną, jej wysokość oraz intensywność muszą być ograniczone do minimum potrzebnego do przyciągnięcia inwestycji do danego regionu.
30. Wytyczne gwarantują generalnie, że pomoc regionalna jest proporcjonalna do wagi problemów występujących w regionach otrzymujących pomoc poprzez stosowanie ogólnych pułapów pomocy regionalnej oraz automatycznego, stopniowego zmniejszania powyższych pułapów pomocy regionalnej dla dużych projektów inwestycyjnych (zob. pkt 1 i 3).

<sup>(1)</sup> Zob. pkt 68 wytycznych.

<sup>(2)</sup> Tego typu inwestycje mogą stworzyć warunki pozwalające na dalsze inwestycje, możliwe do utrzymania bez dodatkowej pomocy.

31. W przypadkach pomocy regionalnej podlegających ocenie szczegółowej, konieczna jest bardziej dogłębna weryfikacja ogólnej zasady proporcjonalności zawartej w wytycznych.
32. W sytuacji (1), w ramach zachęty inwestycyjnej, pomoc uznawana jest ogólnie za proporcjonalną, jeśli dzięki niej stopa zwrotu z inwestycji jest na poziomie normalnej stopy zwrotu stosowanej przez dane przedsiębiorstwo w innych projektach inwestycyjnych, z kosztami kapitałowymi przedsiębiorstwa jako całości lub ze stopami zwrotu powszechnie odnotowywanymi w danym przemyśle.
33. W przypadku sytuacji (2), w ramach zachęty lokalizacyjnej, pomoc uznawana jest zasadniczo za proporcjonalną, jeśli pokrywa ona różnicę kosztów netto poniesionych przez przedsiębiorstwo korzystające z pomocy w celu zainwestowania w regionie otrzymującym pomoc oraz kosztów netto potrzebnych do inwestycji w innym regionie. Wszystkie powyższe koszty i korzyści muszą być wzięte pod uwagę, łącznie z na przykład kosztami administracyjnymi, kosztami transportu, kosztami szkoleń nie pokrytych przez pomoc szkoleniową jak również różnicami płacowymi.
34. Te koszty netto, które uznawane są za powiązane z regionalnymi ograniczeniami, powodują niższą rentowność inwestycji. Z tego powodu obliczenia stosowane na potrzeby badania efektu zachęty, można również zastosować do oceny proporcjonalności pomocy.
35. Państwo członkowskie musi wykazać proporcjonalność na bazie właściwej dokumentacji, takiej jak dokumentacja wskazana w pkt 26.
36. Poziom pomocy nie może w żadnym wypadku przekraczać pułapy pomocy regionalnej skorygowane poprzez mechanizm zmniejszania pułapów, jak to określono w wytycznych.
38. Dwa główne wskaźniki potencjalnych negatywnych skutków z tytułu pomocy zidentyfikowane zostały w punkcie 68 wytycznych, mianowicie udziały w rynku i potencjalna nadwyżka mocy produkcyjnych na rynku w fazie strukturalnego spadku. Powiązane są one z dwoma teoriami negatywnego wpływu w kontekście konkurencji, mianowicie utworzenia silnej pozycji rynkowej oraz utworzenia lub utrzymania nieefektywnych struktur rynkowych. Wstępny pomiar obydwu wskaźników zostanie dokonany przed rozpoczęciem postępowania wyjaśniającego. W celu ujęcia wszystkich elementów w końcowym bilansie, ocena powyższych dwóch wskaźników zostanie pogłębiona podczas oceny szczegółowej. Trzecim wskaźnikiem potencjalnych negatywnych skutków wynikających z pomocy oraz podlegającym wnikliwej ocenie jest wpływ pomocy na handel. Pomimo że powyższe trzy wskaźniki uważane są za główne skutki negatywne wynikające potencjalnie z pomocy regionalnej dla dużych projektów inwestycyjnych, Komisja nie wyklucza możliwości, że w konkretnych przypadkach inne wskaźniki mogą również okazać się ważne.
39. Komisja kładzie szczególny nacisk na negatywne skutki połączone ze zjawiskiem silnej pozycji rynkowej oraz nadwyżkami mocy produkcyjnych w przypadkach, w których pomoc motywuje do zmiany decyzji inwestycyjnej, tak że bez pomocy inwestycje nie zostałyby zrealizowane (scenariusz 1 efektu zachęty).
40. Jeśli natomiast scenariusz alternatywny wskazuje, że mimo braku pomocy inwestycja byłaby zrealizowana, aczkolwiek być może w innej lokalizacji (scenariusz 2) oraz jeśli pomoc ta jest proporcjonalna, ewentualne wskaźniki zakłóceń, takie jak wysoki udział w rynku oraz wzrost mocy produkcyjnych na nierentownym rynku pozostają w zasadzie bez zmian niezależnie od faktu udzielenia pomocy.

### 3.1. Wyparcie z rynku prywatnych inwestycji

#### 3.1.1. Pozycja rynkowa

37. Aby dokonać oceny udziałów i potencjalnych nadwyżek mocy produkcyjnych na rynku w fazie strukturalnego spadku, Komisja musi zdefiniować właściwy rynek danego produktu oraz rynek geograficzny. Zwykle zatem<sup>(1)</sup> właściwy rynek zdefiniowany jest już dla środków pomocy regionalnej podlegających ocenie szczegółowej.
41. W fazie ustalania optymalnego poziomu inwestycji, na rynkach gdzie działa ograniczona liczba podmiotów (sytuacja typowa dla dużych projektów inwestycyjnych) każda firma bierze pod uwagę inwestycje dokonywane przez jej konkurentów. Jeśli pomoc nakłoni konkretną firmę do zwiększenia inwestycji, konkurenci mogą zareagować zmniejszeniem własnych nakładów w danym regionie. W takim przypadku pomoc doprowadza do wyparcia prywatnych inwestycji z rynku. Jeśli skutkiem tego konkurenci są osłabieni lub nawet muszą wycofać się z danego rynku, pomoc zakłóca konkurencję. Jak wskazano w pkt 38, wytyczne rozróżniają przypadki, w których beneficjent pomocy ma silną pozycję rynkową, oraz przypadki, w których udzielenie pomocy doprowadzi do znaczącego wzrostu mocy produkcyjnych na rynku w fazie spadkowej.
42. W ujęciu ogólnym, każdorazowa pomoc dla jednego beneficjenta na skoncentrowanym rynku może przyczynić się do zakłócenia konkurencji, jako że decyzje każdej z firm dotkną konkurencję w sposób bardziej bezpośredni. Szczególnie dotyczy to przypadku, gdy beneficjent dotacji ma dominującą pozycję rynkową. W rezultacie, jeśli dzięki pomocy beneficjent może utrzymać lub wzmocnić swoją

<sup>(1)</sup> W przypadku wątpliwości co do poprawnej definicji właściwego rynku, zostaną one przedstawione przez Komisję w decyzji o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego zgodnie z art. 88 ust. 2 Traktatu.

pozycję rynkową<sup>(1)</sup>, regionalna pomoc dla dużych inwestycji może wpływać zniechęcająco na decyzje inwestycyjne konkurentów i w ten sposób doprowadzić do zakłóceń konkurencji. Byłoby to niekorzystne dla konsumentów. Dlatego Komisja zmierza do ograniczenia pomocy państwa dla przedsiębiorstw o silnej pozycji rynkowej.

43. We wszystkich przypadkach pomocy regionalnej, które przekraczają próg powodujący obowiązek zgłoszenia (punkt 64 wytycznych), Komisja musi ocenić (punkt 68 lit. a) wytycznych) udział beneficjenta pomocy (lub grupy, do której należy) w sprzedaży danych produktów na właściwych rynkach produktowych i geograficznych. Jednakże, udział w rynku może być jedynie wstępnym wskaźnikiem możliwych problemów. Dlatego w ocenie szczegółowej Komisja rozważy inne czynniki, jeśli to konieczne, łącznie ze strukturą rynku poprzez zbadanie koncentracji rynku<sup>(2)</sup>, ewentualnych barier wejścia na rynek<sup>(3)</sup>, mocy nabywczej<sup>(4)</sup> oraz barier utrudniających wycofanie się z rynku.
44. Komisja zbada udziały w rynku oraz inne powiązane czynniki przed i po dokonaniu inwestycji (w normalnym przypadku rok przed rozpoczęciem inwestycji oraz rok po osiągnięciu pełnej mocy produkcyjnej). W przypadku szczegółowego oceniania skutków negatywnych, Komisja weźmie pod uwagę fakt, że niektóre projekty inwestycyjne przeprowadzane są w ciągu relatywnie krótkiego okresu jednego roku do dwóch lat, natomiast większość dużych projektów inwestycyjnych trwa znacznie dłużej. Dlatego też, w większości przypadków konieczne są długoterminowe analizy rozwoju rynków. Jednakże Komisja zdaje sobie sprawę z faktu, że badania długofalowe mają bardziej spekulacyjny charakter, w szczególności w przypadku niestabilnych rynków lub rynków przechodzących przez fazę szybkiej zmiany technologicznej. Dlatego też analizy długoterminowe i zarazem bardziej spekulacyjne będą miały mniejszą wagę, jeśli chodzi o potencjalne negatywne skutki dotyczące silnej pozycji rynkowej lub możliwości zachowań wykluczających.

### 3.1.2. Tworzenie lub utrzymywanie nieefektywnych struktur rynkowych

45. Jeśli nierentowne firmy zmuszone są do wycofania się z rynku, wskazuje to na efektywną konkurencję. Długoter-

<sup>(1)</sup> Pozycja rynkowa to zdolność do wpływania na ceny rynkowe, produkcję, różnorodność lub jakość dóbr i usług, lub inne współczynniki konkurencji na rynku poprzez dłuższy okres.

<sup>(2)</sup> W tym celu, Komisja może wziąć pod uwagę indeks Herfindahla-Hirschmana (HHI). Ten indeks wyznacza podstawową analizę struktury rynku. Na rynku z małą ilością uczestników, z których kilku ma relatywnie duży w nim udział, duży udział w rynku beneficjenta może stanowić mniejszy problem dla konkurencji.

<sup>(3)</sup> Te bariery wejścia obejmują bariery prawne (w szczególności prawa własności intelektualnej), korzyści skali i zakresu, bariery dostępu do sieci i infrastruktury. Jeśli pomoc dotyczy rynku, na którym beneficjent jest już obecny, istniejące bariery wejścia mogą wzmocnić potencjalną pozycję rynkową beneficjenta pomocy i jednocześnie wzmocnić negatywne skutki pomocy.

<sup>(4)</sup> Jeśli na rynku obecni są silni nabywcy, mniej prawdopodobne jest, że beneficjent pomocy dysponujący silną pozycją rynkową podniesie ceny.

minowo proces ten wspomaga rozwój technologiczny oraz efektywne wykorzystanie ograniczonych zasobów gospodarczych. Jednakże znaczny wzrost mocy produkcyjnych wywołany przez pomoc państwa na nierentownym rynku zakłóca konkurencję, jako że nadwyżka produkcyjna może doprowadzić do presji na marże zysku oraz zmniejszenia mocy produkcyjnych konkurentów lub nawet do ich wycofania się z rynku. Może to doprowadzić do sytuacji, w której konkurenci, którzy w przeciwnym wypadku byli by w stanie utrzymać się na rynku, zmuszeni są do jego opuszczenia na skutek udzielenia pomocy państwa. Może to również powstrzymać firmy niskobudżetowe przed wejściem na rynek oraz osłabić motywację do innowacji ze strony konkurentów. Skutkuje to niewydajnymi strukturami rynkowymi, które długoterminowo są bardzo niekorzystne dla konsumentów.

46. Aby ocenić, czy pomoc może posłużyć do stworzenia lub utrzymania nieefektywnych struktur rynkowych opisanych powyżej, Komisja weźmie pod uwagę dodatkową zdolność produkcyjną wygenerowaną przez projekt oraz sprawdzi rentowność rynku<sup>(5)</sup>. Według wytycznych, dodatkowe moce produkcyjne są uważane za problematyczne tylko w przypadku, jeśli utworzone są na nierentownym rynku oraz jeśli dodatkowe moce przekroczą 5 % wielkości danego rynku.

47. Ponieważ moc produkcyjna utworzona na rynku w fazie absolutnego spadku będzie bardziej zakłócająca niż moc utworzona na rynku w fazie względnego spadku, Komisja rozróżnia oba te przypadki w analizach dotyczących efektów długofalowych, gdzie dany rynek znajduje się w fazie spadku strukturalnego (tzn. wykazuje ujemną stopę wzrostu) oraz przypadki, gdy dany rynek jest w fazie spadku względnego (tzn. wykazuje dodatnią stopę wzrostu ale nie przekracza referencyjnej stopy wzrostu (zob. pkt 48)). Jeśli projekt prowadzi do tworzenia mocy produkcyjnych na rynku w fazie spadku strukturalnego, Komisja w teście bilansującym uzna to za element negatywny, który nie może być zrównoważony przez jakiegokolwiek inny element pozytywny. Długoterminowe korzyści dla danego region wydają się również w tym przypadku bardziej wątpliwe.

48. Nierentowność rynku jest zwykle mierzona na podstawie PKB Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG) przez okres ostatnich 5 lat przed rozpoczęciem projektu (stopy referencyjna). Dane dotyczące wyników osiągniętych w przeszłości są ogólnodostępne oraz mniej spekulacyjne niż prognozy przyszłościowe. Tym niemniej podczas ocena szczegółowej, Komisja może również wziąć pod uwagę przewidywane przyszłe tendencje, ponieważ zwiększenie mocy produkcyjnej uwidoczni się w czasie następującym po inwestycji. Możliwymi wskaźnikami są przewidywany przyszły wzrost danego rynku oraz wynikające z tego

<sup>(5)</sup> W tym kontekście rynek określa się jako „nierentowny”, jeśli jego średnia roczna stopa wzrostu w okresie referencyjnym nie przekracza stopy wzrostu PKB w Europejskim Obszarze Gospodarczym.

oczekiwane wskaźniki wykorzystania mocy, jak również możliwy wpływ zwiększenia mocy produkcyjnej na konkurentów i jego wpływ na ceny i marże zysków.

49. Doświadczenie wskazuje również, że w niektórych przypadkach rozpatrywanie wzrostu produktu w EOG może okazać się niewłaściwym punktem odniesienia, aby ocenić skutki pomocy, w szczególności jeśli dany rynek uważany jest za globalny i jeśli produkcja lub konsumpcja danego produktu w EOG jest ograniczona. W takim przypadku, Komisja rozpatrzy skutki pomocy na strukturę rynku pod szerszym kątem, uwzględniając szczególnie jego potencjał do wyparcia producentów z EOG.

### 3.2. Negatywne skutki dla wymiany handlowej

50. Jak wyjaśniono w punkcie 2 wytycznych, geograficzny charakter pomocy regionalnej odróżnia ją od innych form pomocy horyzontalnej. Szczególną cechą pomocy regionalnej jest fakt, że ma ona na celu wpłynięcie na decyzje inwestorów odnośnie do lokalizacji projektów inwestycyjnych. Kiedy pomoc regionalna wyrównuje dodatkowe koszty wynikające z ograniczeń regionalnych oraz wspiera dodatkowe inwestycje na obszarach objętych pomocą, przyczynia się nie tylko do rozwoju danego regionu, ale także do zwiększenia spójności, a w efekcie końcowym przynosi korzyści całej Wspólnocie<sup>(1)</sup>. Jeżeli chodzi o potencjalne negatywne skutki lokalizacyjne pomocy regionalnej, są one uwzględnione i ograniczone w pewnym stopniu przez wytyczne oraz mapy pomocy regionalnej, które definiują szczegółowo obszary kwalifikowalne do udzielenia pomocy regionalnej oraz uwzględniają słuszne cele i cele polityki spójności oraz kwalifikowalne poziomy pomocy. Nie można udzielić pomocy, aby przyciągnąć inwestycje poza takimi obszarami. Oceniając duże projekty inwestycyjne podlegające tym wytycznym, Komisja powinna dysponować wszystkimi niezbędnymi informacjami, aby móc stwierdzić, czy pomoc państwa wywoła znaczną utratę miejsc pracy w lokalizacjach wewnątrz Wspólnoty.

51. Ujmując rzecz bardziej szczegółowo, kiedy inwestycje zwiększające moce produkcyjne w ramach danego rynku są możliwe dzięki pomocy państwa, istnieje ryzyko, że będzie to miało negatywny wpływ na produkcję lub inwestycje w innych regionach Wspólnoty. Jest to szczególnie prawdopodobne, jeżeli moce produkcyjne przekraczają tempo wzrostu rynku, co zwykle ma miejsce w przypadku dużych projektów inwestycyjnych spełniających drugie kryterium punktu 68 wytycznych. Negatywne skutki w zakresie handlu, odpowiadające utraconej aktywności gospodarczej, pojawiają się w regionach objętych pomocą i mogą objawiać się utratą miejsc pracy na danym rynku na poziomie podwykonawców<sup>(2)</sup> oraz w rezultacie utraty pozytywnych czynników zewnętrznych (np. efekt grupowania, transfer wiedzy, edukacja i szkolenie itd.).

<sup>(1)</sup> W szczególności dodatkowa aktywność lub zwiększony standard życia na obszarach objętych pomocą mogą zwiększać popyt na produkty i usługi pochodzące z innych części Wspólnoty.

<sup>(2)</sup> Szczególnie jeżeli działają oni na rynkach lokalnych w danym regionie.

### 4. BILANSOWANIE SKUTKÓW POMOCY

52. Po ustaleniu, że pomoc jest niezbędna jako zachęta w celu przeprowadzenia inwestycji w danym regionie, Komisja porówna skutki pozytywne regionalnej pomocy inwestycyjnej dla dużych projektów inwestycyjnych z jej skutkami negatywnymi. Wpływ ogólnych skutków pomocy na spójność w ramach Wspólnoty będzie starannie rozważony. W tym celu Komisja nie stosuje kryteriów określonych w niniejszym komunikacie w sposób mechaniczny, lecz dokona ogólnej oceny ich względnej ważności. W ramach testu bilansującego żaden pojedynczy czynnik nie jest decydujący, ani też żadna ich kombinacja nie może zostać uznana sama w sobie za wystarczającą dla zapewnienia zgodności.

53. W szczególności, Komisja wychodzi z założenia, że przyciągnięcie inwestycji do biedniejszego regionu (zdefiniowanego przez wyższe pułapy pomocy regionalnej) przyniesie więcej korzyści dla spójności Wspólnoty, niż gdy ta sama inwestycja zostanie zlokalizowana w regionie o wyższym stopniu rozwoju. Zatem, w sytuacji (2), gdzie należy udowodnić istnienie lokalizacji alternatywnej, konkluzja, że bez pomocy dana inwestycja zostałaby przeprowadzona w biedniejszym regionie (im słabiej rozwinięty region tym wyższy maksymalny poziom pomocy) lub w regionie, który uważany jest za równie słabo rozwinięty jak region docelowy (o identycznym maksymalnym poziomie pomocy regionalnej), stanowi negatywny element w ogólnym teście bilansującym, który nie może być zrównoważony przez jakiegokolwiek inne elementy pozytywne, ponieważ jest sprzeczny z podstawowymi zasadami pomocy regionalnej. Z drugiej strony, pozytywne skutki pomocy regionalnej, które jedynie wyrównują różnicę w kosztach netto inwestycji w stosunku do bardziej rozwiniętej alternatywnej lokalizacji inwestycji (a tym samym są zgodne z zasadą proporcjonalności omówioną powyżej, w połączeniu z wymogami dotyczącymi „pozytywnych skutków” w zakresie celu, stosowności pomocy i efektu zachęty do inwestycji) zostaną zasadniczo wzięte pod uwagę, w ramach testu bilansującego, aby zrównoważyć potencjalne negatywne skutki wyboru alternatywnej lokalizacji dla nowej inwestycji.

54. Jednak tam gdzie istnieją wiarygodne dowody, że pomoc państwa wywołałaby utratę znacznej liczby miejsc pracy w istniejących lokalizacjach wewnątrz Wspólnoty, które w innym przypadku prawdopodobnie zostałyby utrzymane w perspektywie średniookresowej, społeczne i ekonomiczne skutki dotyczące tych istniejących lokalizacji będą musiały być brane pod uwagę w teście bilansującym.

55. Komisja, po przeprowadzeniu formalnego postępowania wyjaśniającego ustanowionego w art. 6 rozporządzenia (WE) nr 659/1999, może zamknąć postępowanie decyzją zgodnie z art. 7 tego rozporządzenia.

56. Komisja może podjąć decyzję akceptującą, warunkową lub zabraniającą udzielenia pomocy<sup>(1)</sup>. Jeśli podejmie ona decyzję warunkową zgodnie z art. 7 ust. 4 tego rozporządzenia, może powiązać ją z warunkami ograniczającymi potencjalne zakłócenia konkurencji oraz zapewniającymi proporcjonalność. W szczególności może ona obniżyć zgłoszoną wysokość lub poziom pomocy do poziomu, który uważa za proporcjonalny, a zatem zgodny ze wspólnym rynkiem.
- 

<sup>(1)</sup> Jeśli pomoc przyznana jest na podstawie istniejących programów pomocy regionalnej, należy zwrócić uwagę na fakt, że państwo członkowskie ma możliwość udzielenie takiej pomocy do poziomu odpowiadającego maksymalnej, dopuszczalnej wysokości pomocy, którą, według obowiązujących zasad, może otrzymać inwestycja o kwalifikowalnych kosztach wynoszących 100 mln EUR.