PL 2016 nr 24

Sprawozdanie specjalne

Należy dołożyć starań, by szerzyć wiedzę na temat zasad pomocy przyznawanej przez państwa w obszarze polityki spójności i egzekwować ich przestrzeganie

CURIA RATIONUM

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY
12 rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1
Formularz kontaktowy: eca.europa.eu/pl/Pages/ContactForm.aspx
Strona internetowa: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditorsECA

Więcej informacji o Unii Europejskiej można znaleźć w portalu Europa (http://europa.eu).

Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2016

Print	ISBN 978-92-872-5865-6	ISSN 1831-0923	doi:10.2865/44712	QJ-AB-16-024-PL-C
PDF	ISBN 978-92-872-5836-6	ISSN 1977-5768	doi:10.2865/1909	QJ-AB-16-024-PL-N
EPUB	ISBN 978-92-872-5835-9	ISSN 1977-5768	doi:10.2865/188435	QJ-AB-16-024-PL-E

© Unia Europejska, 2016
Powielanie materiałów dozwolone pod warunkiem podania źródła.

PL 2016 nr 24

Sprawozdanie specjalne

Należy dołożyć starań, by szerzyć wiedzę na temat zasad pomocy przyznawanej przez państwa w obszarze polityki spójności i egzekwować ich przestrzeganie

(przedstawione na mocy art. 287 ust. 4 akapit drugi TFUE)

Zespół kontrolny

02

Sprawozdania specjalne Trybunału przedstawiają wyniki kontroli wykonania zadań i kontroli zgodności wybranych obszarów działalności UE lub kwestii związanych z zarządzaniem. Trybunał wybiera i opracowuje zadania kontrolne w taki sposób, aby miały one jak największe oddziaływanie, biorąc pod uwagę kryteria takie jak zagrożenia dla wykonania zadań lub zgodności, poziom dochodów lub wydatków w danym obszarze, nadchodzące zmiany oraz interes polityczny i społeczny.

Niniejsza kontrola wykonania zadań została przeprowadzona przez Izbę kontroli II, której przewodniczy członek Trybunału Henri Grethen i która zajmuje się takimi obszarami wydatków jak inwestycje na rzecz spójności, wzrostu i włączenia społecznego. Kontrolą kierował Oskar Herics, członek sprawozdawca, a w działania kontrolne zaangażowani byli: Margit Spindelegger, szefowa gabinetu; Niels Brokopp, kierownik; Gert Rammeloo i Angelika Zych, koordynatorzy zadania; Ildiko Preiss, attaché, oraz kontrolerzy: Dana Moraru, Maria Ploumaki i Laura Zanarini.

Od lewej: A. Zych, I. Preiss, G. Rammeloo, N. Brokopp, M. Spindelegger, O. Herics.

Spis treści

Punkt

Wykaz skrótów

Glosariusz

I-VIII **Streszczenie**

1-24 **Wstęp**

3-8 Czym jest pomoc państwa i jakie ma ona znaczenie finansowe w UE?

9-21 Procedury przyznawania pomocy państwa

9-10 Państwa członkowskie mają obowiązek powiadomić Komisję o zamiarze przyznania pomocy

11-14 Wyłączenia z wymogu zgłoszenia

15-21 Główne podmioty uczestniczące w zarządzaniu programami operacyjnymi w ramach polityki spójności

22-24 Kontrole dotyczące pomocy państwa przeprowadzone przez Europejski Trybunał Obrachunkowy i najwyższe organy kontroli państw członkowskich

25-31 **Zakres kontroli i podejście kontrolne**

32-113 **Uwagi**

32-82 Komisja nie analizuje kompleksowo błędów dotyczących pomocy państwa, a państwa członkowskie nie kładą dostatecznego nacisku na tę kwestię

33-44 Znaczna liczba błędów dotyczących pomocy państwa w Europejskim Funduszu Rozwoju Regionalnego, Funduszu Spójności i, w mniejszym zakresie, w Europejskim Funduszu Społecznym

45-71 Monitorowanie prowadzone przez Komisję jest osłabione z uwagi na brak kompleksowej analizy sytuacji oraz niedostateczną koordynację wewnętrzną

72-82 Instytucje audytowe w państwach członkowskich kładą niedostateczny nacisk na przestrzeganie zasad pomocy państwa

Spis treści

83-113 **Komisja podjęła działania mające na celu uproszczenie obowiązujących przepisów dotyczących pomocy państwa oraz wzmocnienie zdolności administracyjnych państw członkowskich**

84-99 **Rozszerzone ogólne rozporządzenie w sprawie wyłączeń blokowych skutkuje przeniesieniem odpowiedzialności z Komisji na państwa członkowskie**

100-107 **Nowo wprowadzone warunki wstępne oraz procedura mająca zastosowanie do dużych projektów mogą przyczynić się do lepszego przestrzegania zasad pomocy państwa w obszarze polityki spójności**

108-113 **Wspólny plan działania w zakresie pomocy państwa ustanowiony przez Komisję ma na celu wzmocnienie zdolności administracyjnych państw członkowskich i wymaga ciągłej uwagi**

114-130 **Wnioski i zalecenia**

Załącznik I — Wydatki na pomoc państwa w latach 2010-2014 w rozbiciu na państwa członkowskie (w mln euro)

Załącznik II — Wyniki monitorowania prowadzonego przez Dyrekcję Generalną ds. Konkurencji w latach 2006-2014

Załącznik III — Duże projekty przyjęte przez Dyrekcję Generalną ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej na okres programowania 2007-2013

Załącznik IV — Przepisy obowiązujące w obszarze pomocy państwa

Odpowiedzi Komisji

Wykaz skrótów

05

ACR: roczne sprawozdanie audytowe

B+R: badania i rozwój

B+R+I: badania, rozwój i innowacje

COCOF: komitet koordynujący fundusze

DG: dyrekcja generalna

DG COMP: Dyrekcja Generalna ds. Konkurencji

DG EMPL: Dyrekcja Generalna ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego

DG REGIO: Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej

ECN-ET: elektroniczna platforma wymiany dokumentów w ramach europejskiej sieci konkurencji

EFRR: Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego

EFS: Europejski Fundusz Społeczny

EFSI: europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne

FS: Fundusz Spójności

GBER: ogólne rozporządzenie w sprawie wyłączeń blokowych

ICT: technologia informacyjno-komunikacyjna

IMS: system zarządzania nieprawidłowościami

IT: technologia informacyjna

JASPERS: wspólna inicjatywa wsparcia projektów w regionach europejskich

MAPAR: zarządzanie procesami, działaniami i zasobami kontroli

MŚP: małe i średnie przedsiębiorstwa

PKB: produkt krajowy brutto

TFUE: Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej

Glosariusz

Duże projekty to projekty o takim znaczeniu finansowym, że aby państwo członkowskie mogło uzyskać dofinansowanie unijne ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego lub Funduszu Spójności, Komisja musi wyrazić na to zgodę w drodze indywidualnej decyzji. Całkowity koszt projektu tego rodzaju przekracza 50 mln euro. Zazwyczaj są to duże projekty infrastrukturalne w obszarze transportu, środowiska bądź w innych sektorach takich jak kultura, edukacja, energia czy technologie informacyjno-komunikacyjne.

Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego ma na celu wzmocnienie spójności gospodarczej i społecznej w Unii Europejskiej w drodze wyrównywania głównych dysproporcji regionalnych poprzez wsparcie finansowe udzielane na budowę infrastruktury i efektywne inwestycje ukierunkowane na tworzenie miejsc pracy, przeznaczone przede wszystkim dla przedsiębiorstw.

Europejski Fundusz Społeczny ma na celu zwiększenie spójności gospodarczej i społecznej w Unii Europejskiej poprzez poprawę możliwości zatrudnienia i pracy (głównie poprzez szkolenia), wspieranie wyższego poziomu zatrudnienia i tworzenie większej liczby lepszych miejsc pracy.

Europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne (EFSI) to pięć osobnych funduszy mających na celu zmniejszenie regionalnych nierówności w Unii. Ramy polityki wyznaczane są na siedmioletni okres budżetowy przewidziany w wieloletnich ramach finansowych. Fundusze te obejmują Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejski Fundusz Społeczny (EFS), Fundusz Spójności, Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i Europejski Fundusz Morski i Rybacki (EFMR).

Fundusz Spójności ma na celu wzmocnienie spójności gospodarczej i społecznej w Unii Europejskiej poprzez finansowanie projektów dotyczących transportu i ochrony środowiska w państwach członkowskich, w których PNB na mieszkańca jest na poziomie poniżej 90% średniej UE.

Grupa ekspercka ds. europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (EGESIF) została utworzona w ramach Komisji w celu doradzania jej w kwestiach dotyczących realizacji programów przyjętych i wdrażanych zgodnie z przepisami dotyczącymi europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych. Jest jedną z dwóch grup, które zastąpiły komitet koordynujący fundusze (drugą jest COESIF – komitet koordynujący europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne).

Instytucja audytowa zapewnia Komisji pewność co do skutecznego funkcjonowania systemów zarządzania i mechanizmów kontroli wewnętrznej w ramach programu operacyjnego (i w konsekwencji co do legalności i prawidłowości poświadczonych wydatków). Instytucje audytowe to zasadniczo wydziały w strukturach kancelarii prezesa rady ministrów, ministerstwa finansów (lub podległych mu organów kontroli wewnętrznej), innych ministerstw lub najwyższego organu kontroli. Instytucje te muszą być niezależne od organów zarządzających funduszami. Instytucja audytowa przekazuje instytucji zarządzającej i instytucji certyfikującej odpowiedzialnym za dany program operacyjny swoje ustalenia sformułowane w wyniku audytów systemów i operacji. Sprawozdania z audytów systemów i roczne sprawozdanie audytowe przedkładane są również Komisji. Jeżeli instytucja audytowa uważa, że instytucja zarządzająca nie podjęła odpowiednich działań naprawczych, ma obowiązek zwrócić uwagę Komisji na ten fakt.

Instytucja zarządzająca to krajowy, regionalny lub lokalny organ władzy publicznej (bądź inny podmiot publiczny lub prywatny) wyznaczony przez państwo członkowskie do zarządzania programem operacyjnym. Jego zadania obejmują wybór projektów do finansowania, monitorowanie realizacji projektów i przekazywanie Komisji sprawozdań dotyczących aspektów finansowych i osiągniętych rezultatów.

Instytucje certyfikujące przeprowadzają kontrole pierwszego szczebla dotyczące wydatków zgłoszonych przez instytucje zarządzające oraz poświadczają legalność i prawidłowość takich wydatków. Z reguły wchodzą one w skład ministerstwa finansów lub podlegających mu organów kontroli wewnętrznej.

Glosariusz

07

Komitet koordynujący fundusze (COCOF) jest komitetem skupiającym przedstawicieli państw członkowskich, ustanowionym na mocy art. 103 rozporządzenia (WE) nr 1083/2006. Jego zadaniem jest doradzanie Komisji w sprawach związanych z realizacją EFRR, EFS i Funduszem Spójności. Wytyczne COCOF mają formę zaleceń. Towarzyszą im przykłady oraz informacje praktyczne. Nie mają one charakteru wiążącego ani ograniczającego.

Korekty finansowe mają chronić budżet UE przed obciążeniem go błędnymi lub nieprawidłowymi wydatkami. W przypadku wydatków objętych zarządzaniem dzielonym za odzyskiwanie nieprawidłowo dokonanych płatności odpowiadają przede wszystkim państwa członkowskie. Korekty finansowe mogą zostać zrealizowane w formie wycofania nieprawidłowych wydatków z deklaracji przedstawianych przez państwa członkowskie lub w formie odzyskania określonych kwot od beneficjentów. Korekty finansowe mogą być również nakładane przez Komisję.

Najwyższe organy kontroli to organy krajowe odpowiedzialne za kontrolowanie dochodów i wydatków rządowych i samorządowych.

Ocena zgodności polega na rozważeniu z jednej strony negatywnego wpływu środka pomocy na wymianę handlową i konkurencję na rynku wewnętrznym, a z drugiej – jego pozytywnego oddziaływania w formie przyczyniania się do realizacji jasno określonych celów leżących we wspólnym interesie. Przy rozważaniu tych skutków bierze się pod uwagę wpływ pomocy na dobrobyt społeczny w UE. Ocena zgodności leży w wyłącznej kompetencji Komisji.

Okres programowania to wieloletnie ramy planowania i realizacji wydatków w ramach polityki spójności.

Polityka spójności to jeden z największych obszarów polityki, na który wydatkowane są środki z budżetu UE. Jej cele to: zmniejszenie dysproporcji w poziomach rozwoju między różnymi regionami, restrukturyzacja podupadających stref przemysłowych, różnicowanie obszarów wiejskich oraz wspieranie współpracy transgranicznej, transnarodowej i międzyregionalnej. Polityka spójności jest finansowana z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności.

Program operacyjny wyznacza priorytety i szczegółowe cele państw członkowskich oraz określa, w jaki sposób wykorzystać środki finansowe w danym okresie (zwykle siedmiu lat) na finansowanie projektów. Projekty takie muszą przyczyniać się do osiągnięcia jednego lub większej liczby celów określonych na poziomie osi priorytetowych programu operacyjnego. Programy należy opracować dla każdego z funduszy w obszarze polityki spójności, tj. Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności. Programy operacyjne są przygotowywane przez państwa członkowskie i muszą zostać zatwierdzone przez Komisję przed dokonaniem jakichkolwiek płatności z budżetu UE. W okresie realizacji programy mogą być modyfikowane tylko za zgodą obu stron.

Glosariusz

08

Przedsiębiorstwem jest każdy podmiot prowadzący działalność gospodarczą niezależnie od jego formy prawnej i sposobu finansowania.

Roczne sprawozdania audytowe, przedkładane co roku przez instytucje audytowe, przedstawiają ustalenia ze wszystkich przeprowadzonych przez te instytucje audytów dotyczących danego programu operacyjnego lub kilku takich programów. Stanowią one główny dokument, za pośrednictwem którego instytucje audytowe poświadczają wiarygodność systemów zarządzania i kontroli w ramach programów operacyjnych oraz legalność i prawidłowość współfinansowanych projektów.

Umowy partnerstwa to umowy, które Komisja Europejska zawarła z każdym państwem członkowskim na okres programowania 2014-2020. Określają one plany władz krajowych dotyczące wykorzystania środków z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych oraz wytyczają cele strategiczne i priorytety inwestycyjne każdego państwa, łącząc je z ogólnymi celami strategii „Europa 2020" dotyczącymi inteligentnego i zrównoważonego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu. Obejmują także szczegółowe informacje na temat warunków wstępnych i ram zarządzania wynikami. Umowy są przygotowywane przez państwa członkowskie w dialogu z Komisją i muszą zostać przyjęte przez Komisję.

Usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym oznaczają działalność gospodarczą uznawaną przez władze publiczne za szczególnie istotną dla obywateli, która nie byłaby prowadzona (lub byłaby prowadzona na innych warunkach), jeżeli nie doszłoby do interwencji publicznej. Przykładem są sieci transportowe, usługi pocztowe i socjalne.

Streszczenie

I

Za pomoc państwa (pomoc publiczną) uznaje się wszelką pomoc udzieloną przez państwo członkowskie, która zakłóca lub może zakłócić konkurencję poprzez dawanie przewagi niektórym przedsiębiorstwom, a tym samym wywiera niekorzystny wpływ na wymianę handlową między państwami członkowskimi. Co do zasady jest ona zakazana, tak by zapewnić prawidłowe funkcjonowanie rynku wewnętrznego. Pomoc do pewnej wysokości, w niektórych sektorach i na niektórych obszarach geograficznych bądź w wyjątkowych okolicznościach może być jednak zgodna z rynkiem wewnętrznym. W latach 2010-2014 wysokość pomocy udzielonej przez państwa członkowskie, po wyłączeniu wsparcia na rzecz sektora finansowego, kolejnictwa oraz usług publicznych takich jak usługi pocztowe, wynosiła średnio 76,6 mld euro rocznie. Stanowi to ponad 0,5% PKB państw członkowskich UE.

II

Polityka spójności to jeden z największych obszarów wydatkowania środków z budżetu UE. W okresie programowania 2014-2020 ogólna kwota środków przeznaczonych na Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR), Fundusz Spójności i Europejski Fundusz Społeczny (EFS) wynosi 352 mld euro, co oznacza wzrost w stosunku do kwoty 347 mld euro w okresie programowania 2007-2013. Jak wynika z szacunków Komisji, ponad jedną czwartą łącznej kwoty przyznanej w ramach pomocy państwa w okresie programowania 2007-2013 stanowiły wydatki z EFRR /Funduszu Spójności i EFS.

III

W ramach niniejszej kontroli Trybunał przeanalizował, w jakim zakresie w okresie programowania 2007-2013 nie przestrzegano zasad pomocy państwa w obszarze polityki spójności, a także ocenił, w jakim stopniu Komisja zdawała sobie sprawę z przyczyn takiej sytuacji. Zbadano również, czy działania podjęte przez Komisję w odniesieniu do okresu programowania 2014-2020 przyczynią się do wzmocnienia zdolności Komisji i państw członkowskich w zakresie zapobiegania przypadkom nieprzestrzegania zasad pomocy państwa oraz ich wykrywania i korygowania.

IV

W trakcie kontroli przeprowadzonych w latach 2010-2014 Komisja i Trybunał wykryły liczne przypadki naruszenia zasad pomocy państwa. Błędy w wydatkach z EFRR i Funduszu Spójności w istotnym stopniu złożyły się na szacowany przez Trybunał poziom błędu w obszarze polityki spójności. Trybunał ustalił, że w ramach swych kontroli i monitorowania w obszarze spójności Komisja wykrywała nieprawidłowości w podobnym zakresie co Trybunał. Instytucje audytowe w państwach członkowskich z kolei wykrywały naruszenia zasad pomocy państwa na znacznie mniejszą skalę niż Komisja czy Trybunał, co wskazuje na to, że jak dotąd nie przykładały wystarczającej wagi do tej kwestii w swoich audytach.

V

W okresie programowania 2007-2013 Komisja nie rejestrowała wykrytych przez siebie błędów dotyczących pomocy państwa ani błędów zgłoszonych przez państwa członkowskie w sposób, który umożliwiłby jej przeprowadzenie ich odpowiedniej analizy. Tymczasem analiza taka mogłaby pomóc Komisji w opracowaniu lepiej ukierunkowanych i indywidualnie dostosowanych działań zapobiegawczych dotyczących państw członkowskich i programów.

Streszczenie

VI

We wnioskach o dofinansowanie projektów o znacznym rozmiarze finansowym (tzw. dużych projektów) państwa członkowskie podają, czy ich zdaniem dana inwestycja obejmuje pomoc państwa, a informacje te mogą zostać zweryfikowane przez Komisję. Szczególnie na początku okresu programowania 2007-2013 Komisja nie weryfikowała jednak systematycznie dużych projektów pod kątem zgodności z przepisami w tym zakresie. Istnieje zatem ryzyko, że niektóre z takich projektów współfinansowanych ze środków UE są niezgodne z rynkiem wewnętrznym, co może również wynikać z faktu, że do 2012 r., a więc przed doprecyzowaniem przepisów za sprawą wyroku w sprawie portu lotniczego Lipsk/Halle, państwa członkowskie rzadko zgłaszały Komisji inwestycje w infrastrukturę. Aby zniwelować to ryzyko w przyszłości, Komisja zintensyfikowała wewnętrzne działania zapobiegawcze i na potrzeby okresu programowania 2014-2020 ustanowiła alternatywną procedurę zatwierdzania dużych projektów, obejmującą niezależną ocenę jakości. Procedura ta nie została jednak pomyślana w taki sposób, żeby zawsze przy podejmowaniu decyzji w sprawie dużego projektu państwo członkowskie miało pewność co do zgodność z zasadami pomocy państwa. Taką pewność państwo członkowskie może uzyskać jedynie w drodze notyfikacji, na podstawie której Komisja wydaje decyzję w sprawie pomocy państwa.

VII

Komisja podjęła kroki w celu uproszczenia przepisów dotyczących pomocy państwa przyjętych na okres programowania 2014-2020, które przyczyniły się co prawda do zmniejszenia obciążenia administracyjnego i większej przejrzystości, lecz jednocześnie nałożyły na państwa członkowskie nowe obowiązki, jeśli chodzi o opracowywanie koncepcji i wdrażanie środków pomocy. Przyznanie państwom członkowskim większej odpowiedzialności w tym zakresie wiąże się jednak z ryzykiem większej liczby błędów. Jak bowiem wynika z monitorowania prowadzonego przez Komisję, państwa członkowskie popełniły wiele błędów przy opracowywaniu koncepcji programów pomocy na okres programowania 2007-2013 i ich wdrażaniu. Aby zniwelować to ryzyko, Komisja podjęła działania na rzecz wzmocnienia zdolności administracyjnych państw członkowskich w obszarze pomocy państwa, obejmujące m.in. ustanowienie warunków wstępnych (tzw. warunków *ex ante*) w odniesieniu do systemów pomocy państwa, co ma usprawnić wydajne i skuteczne wdrażanie europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych. Państwa członkowskie, które uznano za niespełniające warunków wstępnych, to jednak nie zawsze te same państwa, w których Komisja wykryła najwięcej problemów w przeszłości. Co więcej, działania te wymagają ciągłej uwagi.

VIII

Trybunał zaleca, co następuje:

a) Komisja powinna podejmować działania naprawcze w sytuacji, gdy środki pomocy są niezgodne z zasadami pomocy państwa.

b) (i) Komisja powinna korzystać z bazy MAPAR w celu rejestrowania nieprawidłowości w sposób umożliwiający łatwą analizę np. ich rodzaju, częstości, wagi, lokalizacji geograficznej i przyczyn. Baza ta powinna również zawierać informacje na temat działań następczych podjętych w związku z tymi nieprawidłowościami (takich jak nałożone korekty finansowe).

(ii) Jeśli chodzi o IMS, Komisja powinna dostosować strukturę tej bazy danych, tak aby można uzyskiwać z niej informacje na temat nieprawidłowości dotyczących np. pomocy państwa w sposób umożliwiający ich analizę w poszczególnych państwach członkowskich, w podziale na różne rodzaje błędów.

(iii) Należy umożliwić DG COMP regularny dostęp do wszelkich istotnych informacji na temat nieprawidłowości dotyczących pomocy państwa, zawartych w bazach MAPAR i IMS.

(iv) Korzystając z informacji ze swoich baz danych, Komisja powinna co dwa lata sprawdzać, czy państwa członkowskie przestrzegają zasad pomocy państwa, analizując w tym celu na przykład rodzaj, częstość, wagę, lokalizację geograficzną i przyczyny błędów w tym obszarze wykrytych przez nią samą lub przez organy państw członkowskich. Komisja powinna wykorzystywać wyniki tych analiz na potrzeby monitorowania i ukierunkować działania wspierające, takie jak szkolenia, na te państwa członkowskie, które najbardziej potrzebują tego rodzaju wsparcia.

c) Komisja powinna zatwierdzać duże projekty dopiero po wewnętrznej weryfikacji pomocy państwa i systematycznie zwracać się do państw członkowskich o notyfikację w razie potrzeby, tak aby zapewnić im pewność prawa bez względu na to, jaką procedurę składania wniosku wybrały.

d) (i) Komisja powinna dopilnować, by kontrole dotyczące zgodności z zasadami pomocy państwa przeprowadzane przez instytucje audytowe miały wystarczająco szeroki zakres i dostatecznie wysoką jakość.

(ii) Mając na względzie zamknięcie okresu programowania 2007-2013, Komisja powinna powierzyć instytucjom audytowym zadanie sprawdzenia, czy duże projekty zatwierdzone przed końcem 2012 r. są zgodne z zasadami pomocy państwa.

(iii) Komisja powinna opracować dodatkowe materiały z wytycznymi, w tym zwłaszcza studia przypadków obrazujące dobre praktyki oraz najczęstsze rodzaje i przyczyny naruszeń zasad pomocy państwa.

(iv) Komisja powinna zachęcać państwa członkowskie do stworzenia centralnych rejestrów umożliwiających monitorowanie, czy nie doszło do kumulacji małych dotacji, które łącznie nie mogą przekroczyć pewnego określonego progu (pomoc *de minimis*).

(v) Komisja powinna stworzyć centralną ogólnounijną bazę danych o zasięgu europejskim, w której właściwe organy państw członkowskich mogłyby sprawdzić tożsamość przedsiębiorstw objętych nakazami odzyskania środków przyznanych w ramach pomocy państwa oraz status odnośnych postępowań, tak aby umożliwić tym organom przestrzeganie obowiązujących przepisów (zasada Deggendorf). Dostęp do tej bazy powinien być udzielany w oparciu o zasadę wiedzy koniecznej.

e) Jeśli państwo nie spełni warunku wstępnego dotyczącego pomocy państwa do końca 2016 r., Komisja powinna skorzystać z przysługujących jej uprawnień i zawiesić płatności na rzecz danego państwa członkowskiego do czasu wyeliminowania przez nie wszystkich istotnych uchybień.

Wstęp

01

Celem polityki konkurencji jest zapewnienie, by przedsiębiorstwa konkurowały ze sobą na równych warunkach – produktami i cenami – i nie uzyskiwały nienależnych korzyści. Ponieważ na rynku wewnętrznym UE zagwarantowano swobodę wymiany towarów i usług na terenie całej Unii, polityka konkurencji jest uregulowana na szczeblu europejskim[1]. Jednym z jej kluczowych aspektów są zasady pomocy państwa.

02

Przedsiębiorstwo, któremu przyznano pomoc ze środków publicznych, nie konkuruje już z innymi na tych samych warunkach. Z tego względu w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) pomoc przyznawaną przez państwa uznano zasadniczo za niezgodną z rynkiem wewnętrznym[2]. Są jednak pewne obszary i okoliczności, w których rynek nie funkcjonuje tak, jak powinien, a określone potrzeby nie są zaspokajane. Aby uwzględnić interes publiczny, w Traktacie zawarto wykaz kategorii, w przypadku których pomoc państwa jest lub może być zgodna z rynkiem wewnętrznym[3], a Komisja opracowała szereg przepisów regulujących warunki przyznawania pomocy w tych sytuacjach.

Czym jest pomoc państwa i jakie ma ona znaczenie finansowe w UE?

03

Zgodnie z Traktatem za pomoc państwa (pomoc publiczną) uznaje się wszelką pomoc udzieloną przez państwo członkowskie, która zakłóca lub może zakłócić konkurencję poprzez dawanie przewagi niektórym przedsiębiorstwom, pod warunkiem że wywiera niekorzystny wpływ na wymianę handlową między państwami członkowskimi. Aby dana forma wsparcia została uznana za pomoc państwa, musi spełniać wszystkie kryteria wyszczególnione w tej definicji. Kryteria te wymieniono w ***tabeli 1***.

1 Zob. art. 26 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

2 Art. 107 ust. 1 TFUE.

3 Art. 107 ust. 2 TFUE: „Zgodna z rynkiem wewnętrznym jest […] pomoc mająca na celu naprawienie szkód spowodowanych klęskami żywiołowymi”.
Art. 107 ust. 3 TFUE: „Za zgodną z rynkiem wewnętrznym może zostać uznana […] pomoc przeznaczona na wspieranie kultury i zachowanie dziedzictwa kulturowego”.

Tabela 1

Kryteria decydujące o uznaniu pomocy za pomoc państwa

	Kryteria i wyjaśnienia	Przykłady
1	Pomoc jest przyznawana przez państwo lub z zasobów państwowych. Zasoby państwowe to zasoby zapewnione przez organ państwa członkowskiego bądź podmiot będący własnością lub kontrolowany przez państwo[1].	Dotacje, zwolnienia podatkowe lub gwarancje.
2	Pomoc jest przyznawana przedsiębiorstwom. Przedsiębiorstwem jest każdy podmiot prowadzący działalność gospodarczą niezależnie od jego formy prawnej i sposobu finansowania[2]. Działalność gospodarcza polega na oferowaniu towarów lub usług na rynku[3].	Przedsiębiorstwo produkujące samochody, organizacja charytatywna zajmująca się zaopatrywaniem w żywność lub spółka państwowa świadcząca usługi pocztowe.
3	Pomoc przynosi korzyść. Korzyść oznacza każdą korzyść gospodarczą, której dane przedsiębiorstwo nie mogłoby uzyskać w normalnych warunkach rynkowych[4].	Udzielenie przedsiębiorstwu pożyczki z oprocentowaniem poniżej stopy rynkowej.
4	Przyznana korzyść ma charakter selektywny. Za selektywny uważa się każdy środek pomocy, który nie jest dostępny na tych samych warunkach dla wszystkich przedsiębiorstw prowadzących działalność na terenie danego państwa członkowskiego.	Środki mające zastosowanie wyłącznie do dużych przedsiębiorstw lub przedsiębiorstw w konkretnym sektorze, np. w sektorze technologii czy energii.
5	Pomoc zakłóca konkurencję lub grozi jej zakłóceniem. Do zakłócenia konkurencji dochodzi w sytuacji, gdy beneficjent pomocy prowadzi działalność w sektorze, w którym istnieje lub mogłaby istnieć konkurencja[5].	Pomoc przyznana przedsiębiorstwu w sektorze włókienniczym, ponieważ w branży tej istnieje konkurencja.
6	Pomoc wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi. Jeśli środek zakłóca konkurencję lub grozi jej zakłóceniem, przyjmuje się, że może potencjalnie wpłynąć na wymianę handlową między państwami członkowskimi, pod warunkiem że wpływ na inne państwa członkowskie jest większy niż marginalny[6].	Pomoc przyznana lokalnemu producentowi mebli, ponieważ producenci mebli (lokalni bądź nie) prowadzą działalność w różnych państwach członkowskich UE.

1 Pkt 17 sprawy 248/84, pkt 38 sprawy C-482/99.
2 Pkt 74 spraw połączonych C-180/98 do C-184/98.
3 Pkt 36 sprawy C-35/96.
4 Pkt 60 sprawy C-39/94.
5 Pkt 141-147 spraw połączonych T-298/97, T-312/97, T-313/97, T-315/97, T-600/97 do T-607/97, T-1/98, T-3/98 do T-6/98 i T-23/98.
6 Pkt 81 spraw połączonych T-298/97, T-312/97, T-313/97, T-315/97, T-600/97 do T-607/97, T-1/98, T-3/98 do T-6/98 i T-23/98.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie zawiadomienia Komisji w sprawie pojęcia pomocy państwa.

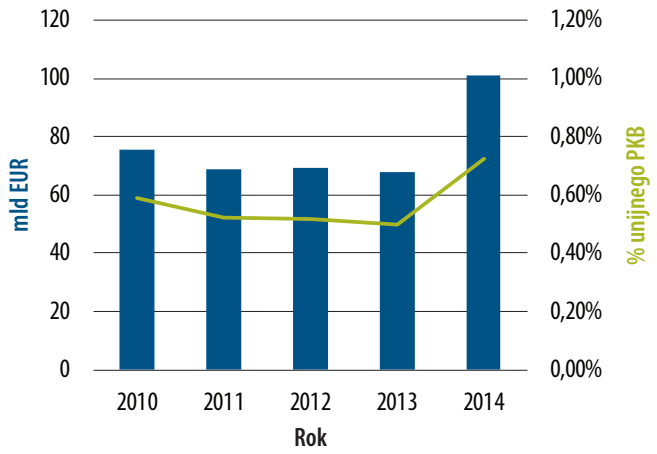
04

W latach 2010-2014 wysokość pomocy udzielonej przez państwa członkowskie wynosiła średnio 76,6 mld euro rocznie[4], co stanowi ponad 0,5% ich PKB (zob. ***wykres 1***). Kwota ta jest jednak zaniżona, ponieważ nie obejmuje większej części pomocy dla sektora kolejnictwa oraz wsparcia na rzecz usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, w tym sieci transportowych czy usług pocztowych, w przypadku których nie ma pełnych danych za lata 2010-2014. Ponadto nie uwzględniono w niej pomocy udzielonej sektorowi finansowemu („wsparcie kryzysowe"), która nie odzwierciedla wysokości pomocy państwa udzielanej w normalnych warunkach i w związku z tym nie została objęta zakresem niniejszej kontroli. Przegląd informacji na temat środków wydatkowanych w ramach pomocy państwa w latach 2010-2014 w rozbiciu na państwa członkowskie przedstawiono w ***załączniku I***. W przyszłości, w następstwie przyjęcia wytycznych dotyczących pomocy w zakresie energii i ochrony środowiska z 2014 r., uwzględnienie w sprawozdawczości większej liczby programów wsparcia inwestycji w energię ze źródeł odnawialnych może spowodować dalszy wzrost wysokości pomocy państwa zgłaszanej Komisji.

4 Zob. sporządzona przez Komisję tabela wyników w dziedzinie pomocy państwa za 2015 r., zamieszczona na stronie internetowej DG COMP.

Wykres 1

Pomoc państwa w UE w latach 2010-2014



Uwaga: Jak wynika z informacji przekazanych przez Komisję, wzrost kwoty wydatkowanych środków w 2014 r. wynika w dużej mierze (w 85%) z uwzględnienia w sprawozdawczości większej liczby programów dotyczących energii ze źródeł odnawialnych. Gdyby wykluczyć te programy, zgłoszona pomoc państwa w 2014 r. wyniosłaby około 73 mld euro. Ponadto fundusze UE zaczęto uwzględniać dopiero od 2014 r.

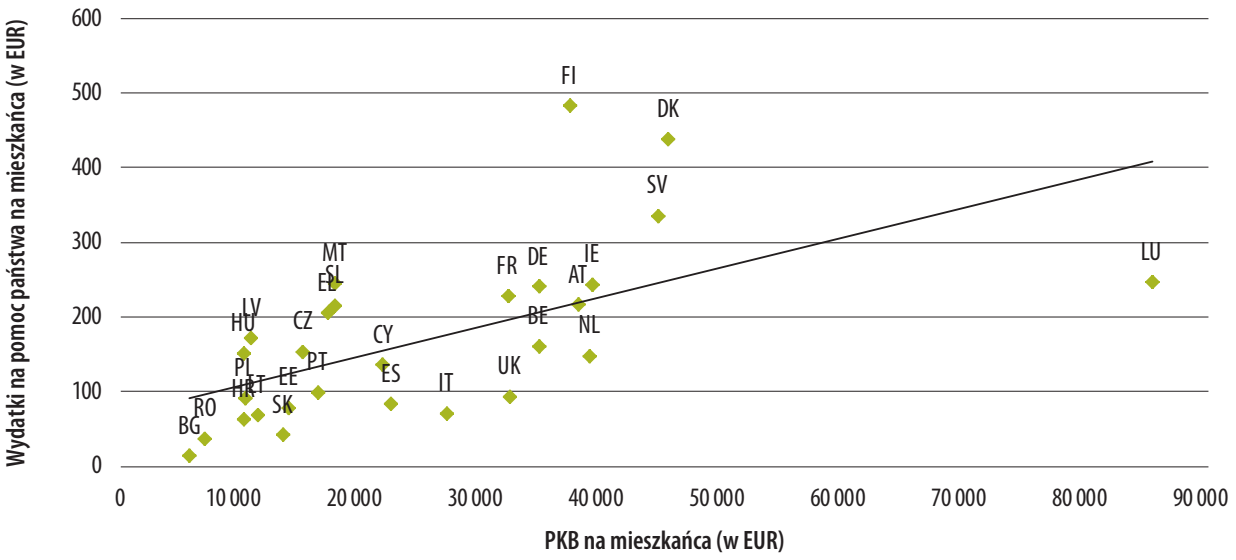
Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie sporządzonej przez Komisję tabeli wyników w dziedzinie pomocy państwa za 2015 r.

05

Ogólnie rzecz biorąc, istnieje korelacja pomiędzy poziomem PKB na mieszkańca w danym państwie członkowskim a kwotą wydatków w ramach pomocy państwa (zob. ***wykres 2***). W latach 2010-2014 państwami członkowskimi o najwyższym poziomie wydatków na pomoc państwa w przeliczeniu na mieszkańca były Dania, Finlandia i Szwecja.

Wykres 2

Porównanie wydatków państw członkowskich na pomoc państwa z PKB na mieszkańca w latach 2010-2014



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie sporządzonej przez Komisję tabeli wyników w dziedzinie pomocy państwa za 2015 r. oraz danych Eurostatu na temat ludności i PKB na mieszkańca w cenach bieżących.

06

Polityka spójności to jeden z największych obszarów wydatkowania środków z budżetu UE. Jest ona realizowana za pośrednictwem Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), Funduszu Spójności oraz Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS), a jej celem jest wspieranie rozwoju gospodarczego i zatrudnienia w słabiej rozwiniętych regionach UE[5]. W okresie programowania 2014-2020 łączna pula środków UE na politykę spójności wynosi 352 mld euro, co oznacza wzrost w porównaniu z 347 mld euro w okresie programowania 2007-2013[6]. W latach 2010-2014 w ramach polityki spójności wydatkowano 216 mld euro środków unijnych[7].

5 Polityka ta jest realizowana za pośrednictwem programów operacyjnych, które wyznaczają priorytety, szczegółowe cele i sposoby wykorzystania środków UE.

6 Zob. publikacje Komisji „An introduction to EU Cohesion Policy 2014-2020" [Wprowadzenie do unijnej polityki spójności 2014-2020] z czerwca 2014 r. oraz „Cohesion policy 2007-13 Commentaries and official texts" [Polityka spójności 2007-2013: komentarze i teksty urzędowe] ze stycznia 2007 r. Okres programowania to wieloletnie ramy planowania i realizacji wydatków z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności.

7 Zob. portal danych dotyczących spójności na stronie internetowej Komisji.

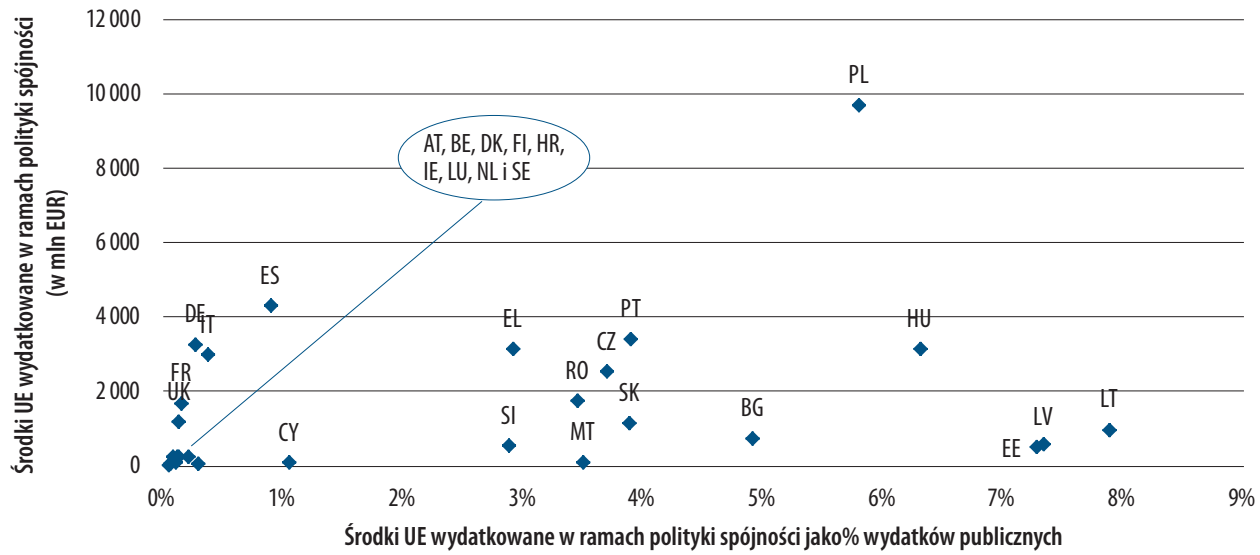
07

Przydziału środków w ramach polityki spójności dokonuje się z uwzględnieniem różnic w poziomach PKB, przy czym biedniejsze regiony otrzymują wyższe wsparcie finansowe[8]. W rezultacie środki te składają się na znaczną część ogólnych wydatków publicznych w niektórych państwach członkowskich (zob. ***wykres 3***). Ma to miejsce zwłaszcza w przypadku państw członkowskich, które przystąpiły do UE w 2004 i 2007 r. Na przykład fundusze przyznane w ramach polityki spójności w 2014 r. stanowiły ponad 5% wydatków publicznych w Estonii, na Węgrzech, Łotwie, Litwie i w Polsce.

8 Art. 90 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 320).

Wykres 3

Środki UE wydatkowane w ramach polityki spójności w latach 2010-2014 w rozbiciu na państwa członkowskie



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie danych rachunkowych Komisji oraz statystyk Eurostatu dotyczących wydatków publicznych.

08
Zgodnie z Traktatem zasady pomocy państwa mają zastosowanie wyłącznie do pomocy przyznawanej przez państwa członkowskie podmiotom prowadzącym działalność gospodarczą[9]. Oznacza to, że zasadom tym nie podlega pomoc udzielona bezpośrednio przez Komisję bądź inny organ UE, taki jak Europejski Bank Inwestycyjny. Z kolei finansowanie unijne za pośrednictwem polityki spójności objęte jest zasadami pomocy państwa, ponieważ środkami tymi zarządzają państwa członkowskie. Komisja szacuje, że w okresie programowania 2007-2013 około 40% środków w ramach polityki spójności (139 mld euro) przydzielono na projekty podlegające zasadom pomocy państwa[10]. Jak wynika z informacji podanych przez Komisję, łączne wydatki na pomoc państwa w tym okresie wyniosły 504 mld euro[11]. Oznacza to zatem, że ogólnie środki na politykę spójności stanowiły ponad jedną czwartą łącznej kwoty wydatków w ramach pomocy państwa w okresie programowania 2007-2013.

Procedury przyznawania pomocy państwa

Państwa członkowskie mają obowiązek powiadomić Komisję o zamiarze przyznania pomocy

09
W Traktacie przewidziano obowiązek informowania Komisji o wszelkich planach przyznania lub zmiany pomocy[12]. W praktyce oznacza to, że jeśli państwo członkowskie chce przyznać pomoc, musi powiadomić o tym Dyrekcję Generalną Komisji ds. Konkurencji (DG COMP). Proces ten określa się mianem notyfikacji.

10
Po zgłoszeniu przez państwo członkowskie zamiaru przyznania wsparcia DG COMP sprawdza, czy wsparcie to stanowi pomoc państwa, a jeśli tak, ocenia, czy jest ono zgodne z rynkiem wewnętrznym. W tym celu porównuje pozytywne skutki pomocy (przyczynianie się do realizacji jasno określonych celów leżących we wspólnym interesie) i skutki negatywne (zakłócenie konkurencji i wymiany handlowej). Dokonanie takiej oceny zgodności leży w wyłącznej kompetencji Komisji[13].

Wyłączenia z wymogu zgłoszenia

11
Choć Traktat zasadniczo zabrania pomocy państwa, jednocześnie przewidziano w nim wykaz kategorii pomocy, które mogą być zgodne z rynkiem wewnętrznym. W tym kontekście Komisja może wydać przepisy określające kryteria, na podstawie których te kategorie pomocy nie muszą być zgłaszane[14]. Opracowując te przepisy, Komisja korzysta ze swoich doświadczeń z oceny środków pomocy i uwzględnia orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

9 Art. 107 TFUE.

10 Zob. wytyczne Komisji z września 2014 r. w sprawie pomocy regionalnej na lata 2014-2020.

11 Zob. sporządzone przez Komisję tabele wyników w dziedzinie pomocy państwa za 2011 i 2015 r.

12 Art. 108 ust. 2 i 3 TFUE.

13 Art. 108 TFUE.

14 Rozporządzenie Rady (UE) 2015/1588 z dnia 13 lipca 2015 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do niektórych kategorii horyzontalnej pomocy państwa (Dz.U. L 248 z 24.9.2015, s. 1) (tekst jednolity) zastępujące rozporządzenie Rady (WE) nr 994/98 z dnia 7 maja 1998 r. dotyczące stosowania art. 92 i 93 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską do niektórych kategorii horyzontalnej pomocy państwa, a w szczególności art. 108 ust. 4 TFUE.

Ogólne rozporządzenie w sprawie wyłączeń blokowych

12

Komisja przyjęła rozporządzenie, w myśl którego pewne kategorie pomocy, które uznano za prawdopodobnie zgodne z rynkiem wewnętrznym, nie podlegają wymogowi zgłoszenia, jeśli spełnione zostały wszystkie warunki, chyba że kwota pomocy przewyższa określone progi. Jest to ogólne rozporządzenie w sprawie wyłączeń blokowych[15]. Do kategorii tych należy na przykład pomoc państwa na rzecz kultury i ochrony środowiska.

13

Rozporządzenie w sprawie wyłączeń blokowych w znacznym stopniu ułatwia pracę Komisji i państw członkowskich. Umożliwia ono bowiem państwom członkowskim wdrażanie wielu środków pomocy bez konieczności przechodzenia przez procedury notyfikacji lub ocenę zgodności przeprowadzaną przez Komisję. W rozporządzeniu zawarto szereg postanowień ogólnych, jak również postanowienia mające zastosowanie do poszczególnych kategorii pomocy. Pomoc wchodząca w zakres tego rozporządzenia i spełniająca przewidziane w nim wymogi jest automatycznie uznawana za zgodną z rynkiem wewnętrznym. Mimo to w przypadku dużych środków pomocy (o wielkości przekraczającej progi powodujące obowiązek zgłoszenia) notyfikacja jest wymagana z uwagi na potencjalny wpływ tych środków na konkurencję[16].

Pomoc *de minimis*

14

Ponadto Komisja ustaliła, że pomoc do wysokości 200 000 euro przyznana jednemu beneficjentowi w okresie trzech lat nie zakłóca konkurencji ani nie wywiera niekorzystnego wpływu na wymianę handlową między państwami członkowskimi[17]. Tego rodzaju pomoc określana jest mianem pomocy *de minimis*, a ponieważ nie zakłóca ona konkurencji, nie grozi jej zakłóceniem ani nie wpływa negatywnie na wymianę handlową między państwami członkowskimi, nie jest klasyfikowana jako pomoc państwa i nie musi być zgłaszana DG COMP. W przypadku usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym odnośny pułap jest wyższy i wynosi 500 000 euro[18].

Główne podmioty uczestniczące w zarządzaniu programami operacyjnymi w ramach polityki spójności

15

Programami operacyjnymi finansowanymi z EFRR/Funduszu Spójności i EFS zarządzają państwa członkowskie i Komisja w trybie zarządzania dzielonego. Państwa członkowskie wybierają projekty, zarządzają nimi i je monitorują, zaś Komisja nadzoruje i monitoruje systemy zarządzania i kontroli państw członkowskich. Ostateczną odpowiedzialność za wykonanie budżetu UE ponosi Komisja[19].

15 Rozporządzenie Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu (Dz.U. L 187 z 26.6.2014, s. 1).

16 Progi te wynoszą od 400 000 euro w przypadku pewnych rodzajów pomocy dla przedsiębiorstw typu start-up do 150 mln euro w przypadku niektórych rodzajów pomocy na rzecz odnawialnych źródeł energii.

17 Rozporządzenie Komisji (UE) nr 1407/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis* (Dz.U. L 352 z 24.12.2013, s. 1).

18 Rozporządzenie Komisji (UE) nr 360/2012 z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis* przyznawanej przedsiębiorstwom wykonującym usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym (Dz.U. L 114 z 26.4.2012, s. 8).

19 Art. 53 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 966/2012 z dnia 25 października 2012 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 (Dz.U. L 298 z 26.10.2012, s. 1).

Poziom państw członkowskich

16

Na szczeblu państw członkowskich za bieżące administrowanie programami operacyjnymi odpowiadają instytucje zarządzające. Za pomocą kontroli zarządczych mają one obowiązek dopilnować, by wszystkie projekty objęte współfinansowaniem UE kwalifikowały się do takiego wsparcia, a zadeklarowane koszty w ramach projektów spełniały warunki kwalifikowalności, w tym były zgodne z zasadami pomocy państwa. Instytucje certyfikujące weryfikują wnioski o zwrot kosztów otrzymane od instytucji zarządzających i przedkładają je Komisji w celu uzyskania zwrotu. Instytucje audytowe z kolei przeprowadzają audyty operacji (tj. projektów) oraz systemów zarządzania i kontroli, a o wynikach tych audytów informują Komisję za pośrednictwem rocznych sprawozdań audytowych i opinii pokontrolnych[20].

17

Ponadto krajowe urzędy ds. pomocy państwa mogą – w zależności od przyznanych im kompetencji – zweryfikować zgodność z przepisami programów pomocy na poziomie krajowym (bez względu na to, czy są one współfinansowane ze środków UE czy nie) bądź służyć radą lub wydawać opinie dla innych organów w państwach członkowskich. Urzędy ds. pomocy państwa działają na szczeblu centralnym we wszystkich państwach członkowskich z wyjątkiem Belgii, gdzie funkcjonują na poziomie regionalnym. W niektórych państwach urzędy te działają w strukturach ministerstwa finansów lub gospodarki, w innych są niezależne bądź wchodzą w skład krajowego organu ochrony konkurencji. Mogą one również pełnić rolę punktów kontaktowych, które zapewniają dostęp do wiedzy fachowej i pomagają przy opracowywaniu koncepcji programów pomocy, a tym samym przyczyniają się do ograniczenia ryzyka nieprzestrzegania zasad pomocy państwa (zob. ***ramka 1***).

20 Roczne sprawozdania audytowe, przedkładane co roku przez instytucje audytowe, przedstawiają ustalenia ze wszystkich przeprowadzonych przez nie audytów dotyczących danego programu operacyjnego lub kilku takich programów. Stanowią one główny dokument, za pośrednictwem którego instytucje audytowe poświadczają wiarygodność systemów zarządzania i kontroli w ramach programów operacyjnych oraz legalność i prawidłowość współfinansowanych projektów.

Ramka 1

Weryfikacja kwestii dotyczących pomocy państwa przez właściwy urząd na etapie przygotowywania wniosków ustawodawczych (Dania)

W trakcie prac nad wnioskiem ustawodawczym wszystkie ministerstwa mają obowiązek dokonania wstępnej oceny istotnych kwestii dotyczących pomocy państwa. Informacje te przesyłane są do sekretariatu ds. pomocy państwa (w którym pracują eksperci w tej dziedzinie), gdzie są poddawane ocenie. Jeśli sekretariat uzna, że wniosek ustawodawczy jest niezgodny z zasadami pomocy państwa, ministerstwo jest zobowiązane go zmodyfikować. Sekretariat wspiera ministerstwo przez cały proces legislacyjny, służąc sugestiami i poradami.

Poziom Komisji

18

Za wspieranie rozwoju gospodarczego i społecznego regionów Europy, zwłaszcza tych w niekorzystnym położeniu, odpowiada Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej (DG REGIO), która zarządza EFRR i Funduszem Spójności. Dyrekcja Generalna ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego (DG EMPL), zarządzająca EFS, jest z kolei odpowiedzialna za zatrudnienie i kwestie społeczne w UE.

19

Obie te dyrekcje generalne uzyskują pewność co do zgodności wydatków z EFRR/Funduszu Spójności i EFS z obowiązującymi przepisami unijnymi i krajowymi głównie na podstawie wyników prac instytucji audytowych. Oprócz weryfikacji tych wyników, w ramach działalności nadzorczej samodzielnie przeprowadzają one również kontrole operacji i systemów w państwach członkowskich.

20

DG COMP to służba Komisji czuwająca nad prawidłowym stosowaniem unijnych zasad pomocy państwa we wszystkich obszarach z wyjątkiem rolnictwa i rybołówstwa[21]. Opracowuje ona przepisy w zakresie pomocy państwa i nadzoruje ich wdrażanie, w szczególności regularnie monitorując programy pomocy w celu zweryfikowania, czy i w jakim zakresie są one zgodne z zasadami pomocy państwa[22]. Ponadto każda zainteresowana strona, jak na przykład państwo członkowskie czy konkurencyjne przedsiębiorstwo, może złożyć do Komisji skargę, jeśli uzna, że pomoc przyznana danemu beneficjentowi jest niezgodna z prawem, zaś Komisja ma obowiązek rozpatrzyć wszystkie tego rodzaju skargi[23].

21

Na ***wykresie 4*** przedstawiono w uproszczonej formie podmioty uczestniczące w realizacji polityki spójności i w procesie przyznawania pomocy państwa.

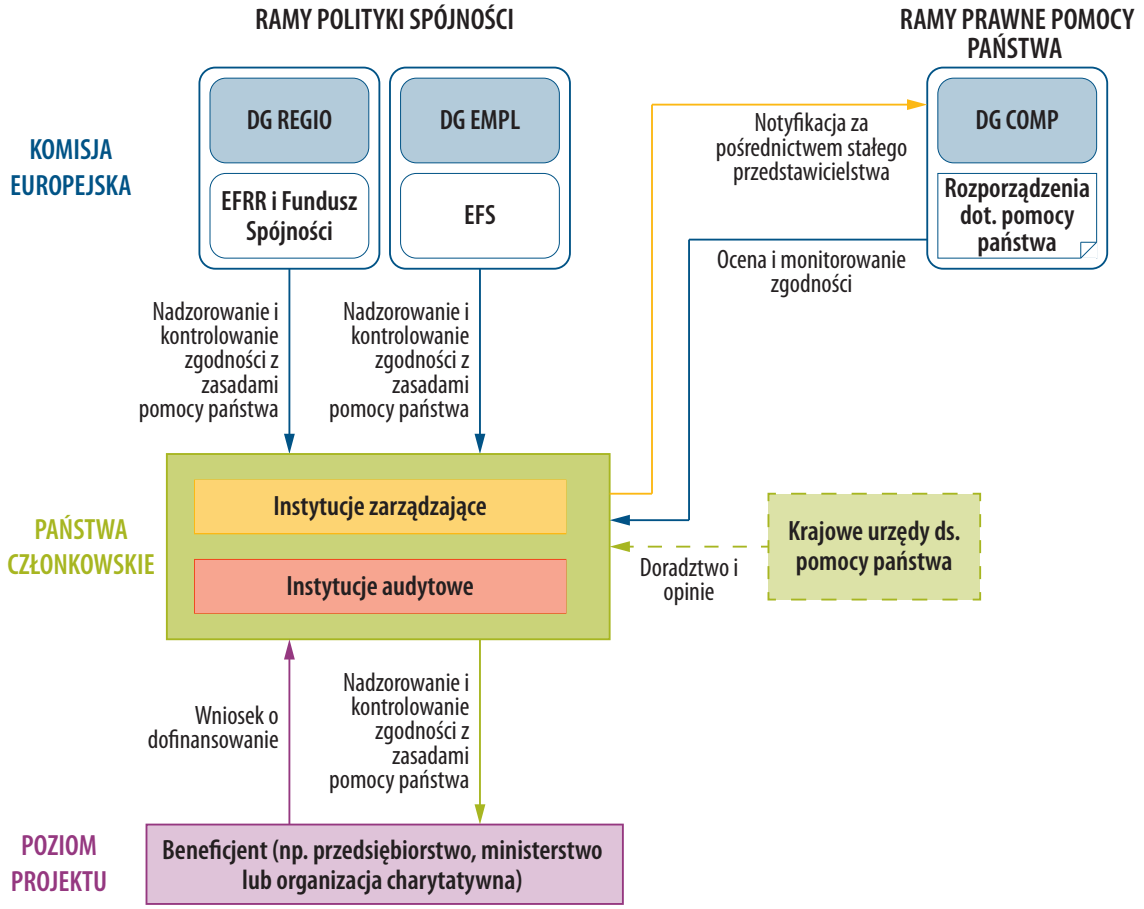
21 W przypadku rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich, jak również w przypadku gospodarki morskiej i rybołówstwa, za kontrolę przestrzegania zasad pomocy państwa odpowiadają Dyrekcja Generalna ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Dyrekcja Generalna ds. Gospodarki Morskiej i Rybołówstwa.

22 Program pomocy to akt prawny określający w ogólny sposób, jakie kategorie beneficjentów mogą otrzymać pomoc państwa i na jakich warunkach.

23 Art. 24 rozporządzenia Rady (UE) 2015/1589.

Wykres 4

Podmioty uczestniczące w realizacji polityki spójności i w procesie przyznawania pomocy państwa



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Kontrole dotyczące pomocy państwa przeprowadzone przez Europejski Trybunał Obrachunkowy i najwyższe organy kontroli państw członkowskich

22

W jednym ze swych wcześniejszych sprawozdań specjalnych z 2011 r. Trybunał, opierając się głównie na analizie skarg i monitorowania za lata 2008-2010, stwierdził uchybienia dotyczące systemów dokonywania zgłoszeń pomocy przez państwa członkowskie[24].

23

Ponadto w latach 2010-2014 Trybunał skontrolował przestrzeganie zasad pomocy państwa w ramach licznych projektów finansowanych z EFRR/Funduszu Spójności i EFS. Wyniki tych kontroli stanowiły po części podstawę szczegółowych ocen dotyczących EFRR/Funduszu Spójności i EFS, przedstawionych w sprawozdaniach rocznych Trybunału[25].

24

Trybunał przeprowadził ankietę skierowaną do 28 najwyższych organów kontroli z których odpowiedziały 22. Większość stwierdziła, że w mniejszym lub większym stopniu uwzględniła kwestię pomocy państwa w swoich kontrolach[26]. Bardzo nieliczne organy przeprowadziły również specjalne kontrole w tym obszarze.

24 Sprawozdanie specjalne nr 15/2011 „Czy procedury Komisji zapewniają skuteczne sprawowanie kontroli pomocy państwa?" (http://eca.europa.eu).

25 Zob. na przykład rozdział 6 sprawozdania rocznego Trybunału za rok budżetowy 2014 (Dz.U. C 373 z 10.11.2015).

26 Najwyższe organy kontroli to organy krajowe odpowiedzialne za kontrolowanie dochodów i wydatków rządowych i samorządowych.

Zakres kontroli i podejście kontrolne

25
W ramach swych corocznych kontroli zgodności w minionych latach Trybunał wykrył znaczną liczbę błędów dotyczących nieprzestrzegania zasad pomocy państwa w obszarze polityki spójności. W niniejszym sprawozdaniu zbadano, czy Komisja poczyniła wystarczające kroki w celu zrozumienia przyczyn takiego stanu rzeczy, a także przeanalizowano, czy podjęte przez nią działania przyczynią się do wzmocnienia zdolności Komisji i państw członkowskich w zakresie zapobiegania przypadkom naruszeń zasad pomocy państwa oraz ich wykrywania i korygowania.

26
W ramach niniejszej kontroli Trybunał przeanalizował, w jakim stopniu w okresie programowania 2007-2013 nie przestrzegano zasad pomocy państwa w obszarze polityki spójności (tj. w obszarze EFRR/Funduszu Spójności i EFS), a także ocenił, jak dalece Komisja zdawała sobie sprawę z przyczyn takiej sytuacji. Szczegółową analizą objęto głównie lata 2010-2014. Trybunał sprawdził również, czy działania Komisji w odniesieniu do okresu programowania 2014-2020 mają szansę zaradzić problemowi nieprzestrzegania zasad pomocy państwa.

27
W szczególności Trybunał zbadał, czy:

a) Komisja dysponowała kompleksowymi i aktualnymi informacjami na temat przyczyn nieprzestrzegania zasad pomocy państwa w obszarze polityki spójności oraz czy dyrekcje generalne Komisji i państwa członkowskie wykryły przypadki naruszenia tych zasad. Trybunał skontrolował również, czy w odpowiedzi na błędy dotyczące pomocy państwa Komisja podjęła odpowiednie działania naprawcze.

b) Komisja poczyniła właściwe kroki, aby zapobiec w przyszłości naruszeniom zasad pomocy państwa w obszarze polityki spójności.

28
Ponadto Trybunał skrupulatnie przeanalizował ustalenia ze swych kontroli zgodności i wykorzystał niektóre z nich jako przykłady ilustrujące częste błędy z zakresu pomocy państwa. Zbadał również procedurę zatwierdzania projektów o dużym znaczeniu finansowym (tzw. dużych projektów) przez Komisję.

29
Kontrola obejmowała przegląd dokumentacji (przeanalizowano na przykład sprawozdania roczne instytucji audytowych, sprawozdania z audytów Komisji oraz rozporządzenia Komisji) oraz wywiady z przedstawicielami Komisji.

30
Na szczeblu państw członkowskich przeprowadzono dwie ankiety:

a) ankietę skierowaną do 113 instytucji audytowych w 28 państwach członkowskich, dotyczącą 440 programów operacyjnych na lata 2007-2013 finansowanych z EFRR/Funduszu Spójności i EFS, na którą odpowiedziało 100 z nich (88%),

b) ankietę skierowaną do 31 urzędów ds. pomocy państwa w 28 państwach członkowskich, na którą odpowiedziały 24 z nich (77%).

31
Przeprowadzono również wizyty kontrolne w czterech państwach członkowskich (Dania, Węgry, Polska i Portugalia) w celu przeanalizowania różnych procedur związanych z udzielaniem pomocy państwa, stosowanych przez poszczególne organy.

Komisja nie analizuje kompleksowo błędów dotyczących pomocy państwa, a państwa członkowskie nie kładą dostatecznego nacisku na tę kwestię

32

Aby ustalić, w jakim zakresie nie przestrzegano zasad pomocy państwa w obszarze polityki spójności, Trybunał przeanalizował swe coroczne kontrole zgodności. Sprawdził również, czy Komisja dysponowała przeglądem informacji na temat błędów dotyczących pomocy państwa we wszystkich państwach członkowskich. Dzięki takiemu przeglądowi, o ile byłby odpowiednio opracowany, Komisji byłoby łatwiej ukierunkować zasoby na kontrolowanie i monitorowanie państw członkowskich oraz zapewnianie im wsparcia. Trybunał dokonał porównania, w jakim zakresie w ramach kontroli Komisji i państw członkowskich oraz w toku jego własnych kontroli wykryto błędy dotyczące pomocy państwa, a także przeanalizował działania naprawcze podjęte przez Komisję w odpowiedzi na te błędy.

Znaczna liczba błędów dotyczących pomocy państwa w Europejskim Funduszu Rozwoju Regionalnego, Funduszu Spójności i, w mniejszym zakresie, w Europejskim Funduszu Społecznym

Kontrole Trybunału dotyczące projektów, na które przyznano pomoc państwa

33

W ramach swych corocznych kontroli zgodności przeprowadzonych w latach 2010-2014 Trybunał skontrolował 1 573 losowo wybrane projekty finansowane z EFRR/Funduszu Spójności i EFS[27]. Pomoc państwa przyznano na rzecz 220 (26,6%) spośród 828 projektów objętych dofinansowaniem z EFRR/Funduszu Spójności oraz 49 (6,6%) spośród 745 projektów finansowanych z EFS.

34

Trybunał wykrył łącznie 50 przypadków nieprzestrzegania zasad pomocy państwa. 46 z nich dotyczyło projektów EFRR/Funduszu Spójności, a cztery – projektów EFS. Błędy dotyczące pomocy państwa występują ze znacznie mniejszym prawdopodobieństwem w projektach EFS, ponieważ projekty te są zazwyczaj dużo mniejsze i częściej wiążą się z pomocą *de minimis*.

35

Między rokiem 2010 a 2014 zwiększyła się zarówno liczba projektów, na które przyznano pomoc państwa, jak i odsetek projektów, w których wystąpiły błędy w tym zakresie, co wskazuje na to, że kontrole mające na celu zapobieganie tego rodzaju błędom nie poprawiły się wraz z upływem czasu. Wzrost liczby błędów dotyczy głównie błędów, które nie mają wpływu finansowego na kwotę środków przyznanych z budżetu UE (zob. ***tabela 2***)[28]. Trybunał stwierdził, że błędy dotyczące pomocy państwa wystąpiły w 20,9% projektów EFRR/Funduszu Spójności, na które przyznano taką pomoc. W przypadku EFS odsetek ten wyniósł 8,2%.

27 Więcej informacji na temat doboru próby i sposobu badania projektów przez Trybunał można znaleźć w pkt 4-10 załącznika 1.1 do sprawozdania rocznego za rok budżetowy 2014.

28 Wpływ finansowy oznacza, że Trybunał stwierdził różnicę między faktyczną wartością transakcji a wartością, którą transakcja by miała, gdyby została zrealizowana zgodnie z właściwymi przepisami. Szczegółowe informacje na temat metodyki stosowanej przez Trybunał przedstawiono w załączniku 1.1 do sprawozdania rocznego Trybunału za rok budżetowy 2014.

Tabela 2

Błędy dotyczące pomocy państwa wykryte przez Trybunał w ramach corocznych kontroli zgodności w latach 2010-2014

Fundusz (1)	Rok (2)	Liczba skontrolowanych projektów (3)	Liczba projektów, na które przyznano pomoc państwa (4)	% (4/3)	Liczba błędów dotyczących pomocy państwa (5)	% (5/4)	Liczba błędów dotyczących pomocy państwa mających wpływ finansowy	Liczba błędów dotyczących pomocy państwa bez wpływu finansowego
EFRR/Fundusz Spójności	2010	163	37	22,7%	2	5,4%	2	0
	2011	168	43	25,6%	8	18,6%	4	4
	2012	168	30	17,9%	6	20,0%	2	4
	2013	168	51	30,4%	16	31,4%	5	11
	2014	161	59	36,6%	14	23,7%	3	11
EFRR/Fundusz Spójności łącznie		**828**	**220**	**26,6%**	**46**	**20,9%**	**16**	**30**
EFS	2010	66	0	0,0%	0	0,0%	0	0
	2011	166	8	4,8%	0	0,0%	0	0
	2012	168	3	1,8%	3	100,0%	0	3
	2013	175	14	8,0%	1	7,1%	0	1
	2014	170	24	14,1%	0	0,0%	0	0
EFS ogółem		**745**	**49**	**6,6%**	**4**	**8,2%**	**0**	**4**
Razem		**1573**	**269**	**17,1%**	**50**	**18,6%**	**16**	**34**

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

36

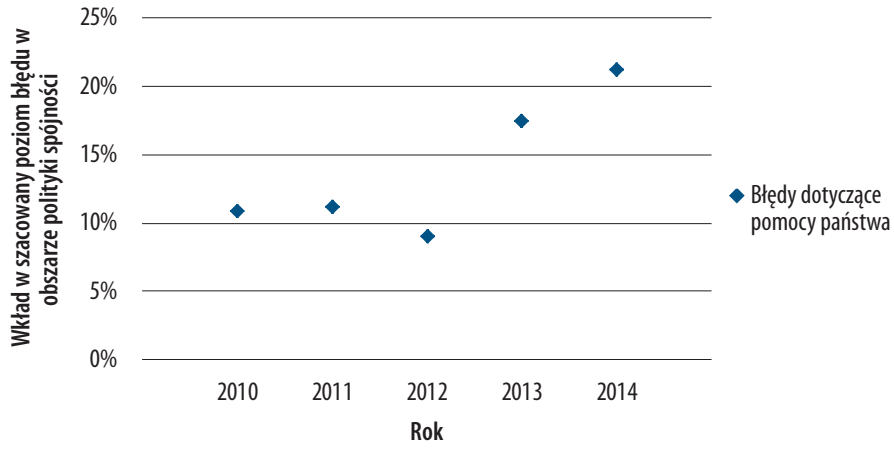
W 16 z 50 przypadków niezgodności z zasadami pomocy państwa (32%) Trybunał uznał, że wykryte błędy miały wpływ finansowy na kwotę środków przyznanych z budżetu UE. Wszystkie te przypadki dotyczyły projektów finansowanych z EFRR/Funduszu Spójności i w istotnym stopniu złożyły się na poziom błędu szacowany przez Trybunał w obszarze polityki spójności, zwłaszcza od 2013 r. (zob. ***wykres 5***)[29]. W latach 2010-2014 błędy tego rodzaju złożyły się na 13,5% szacowanego przez Trybunał średniego rocznego poziomu błędu w ramach polityki spójności[30].

29 Szacowany poziom błędu to statystyczny szacunek prawdopodobnego odsetka błędu w danej populacji. Zob. również pkt 15 załącznika 1.1 do sprawozdania rocznego Trybunału za rok budżetowy 2014.

30 W latach 2010-2014 średni roczny szacowany poziom błędu w ramach polityki spójności wynosił 5,7%.

Wykres 5

Wkład błędów dotyczących pomocy państwa w szacowany poziom błędu w ramach polityki spójności w latach 2010-2014



Uwaga: Wkład błędów dotyczących pomocy państwa w szacowany poziom błędu w ramach polityki spójności zależy od wagi tych błędów oraz ich liczby.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Cztery główne kategorie wykrytych błędów dotyczących pomocy państwa

37

Błędy dotyczące pomocy państwa wykryte przez Trybunał w latach 2010-2014 w ramach corocznych kontroli zgodności można podzielić na cztery kategorie (zob. ***wykres 6***):

a) zbyt wysoki poziom intensywności pomocy,

b) brak efektu zachęty,

c) niewykryta pomoc państwa lub brak notyfikacji,

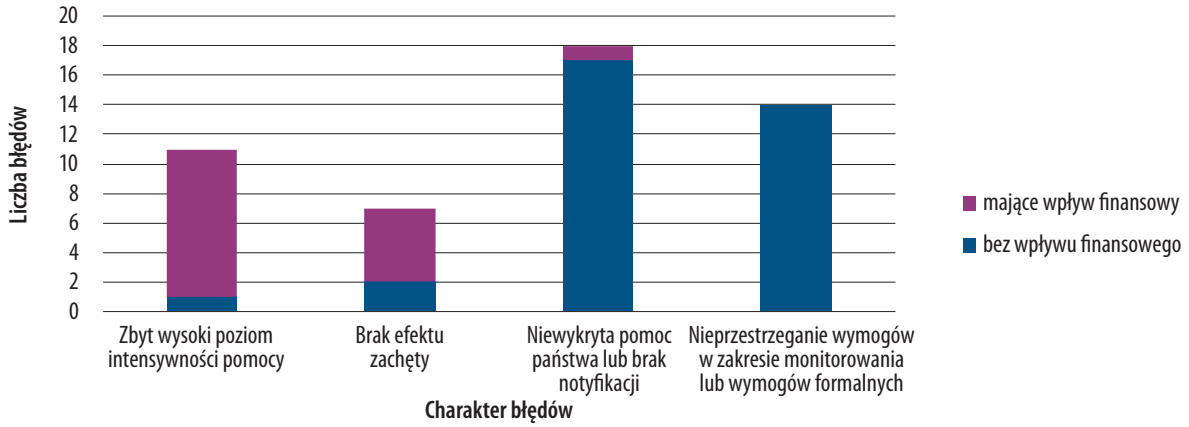
d) nieprzestrzeganie wymogów w zakresie monitorowania lub wymogów formalnych.

38

Spośród 16 błędów dotyczących pomocy państwa, które miały wpływ finansowy, 15 kwalifikuje się do kategorii „zbyt wysoki poziom intensywności pomocy" i „brak efektu zachęty".

Wykres 6

Charakter i liczba błędów dotyczących pomocy państwa (2010-2014)



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Zbyt wysoki poziom intensywności pomocy

39

Komisja określa maksymalne pułapy intensywności pomocy[31], tak aby ograniczyć kwoty pomocy do minimum niezbędnego do prowadzenia działalności objętej pomocą[32]. W wielu przypadkach (co uzależnione jest między innymi od kategorii pomocy) pułapy te mogą zostać zwiększone w odniesieniu do MŚP[33], co określa się mianem „premii dla MŚP". Częsty błąd w tej kategorii polegał na tym, że instytucja zarządzająca uznawała duże przedsiębiorstwo za MŚP i przyznawała mu premię, mimo że przedsiębiorstwo się do niej nie kwalifikowało (zob. ***ramka 2***).

31 „Intensywność pomocy" oznacza kwotę pomocy wyrażoną jako procent kwalifikowalnych kosztów projektu. Zob. na przykład art. 2 ust. 26 rozporządzenia (UE) nr 651/2014.

32 Zob. opracowany przez Komisję projekt wspólnych zasad ekonomicznej oceny zgodności pomocy państwa ze wspólnym rynkiem, dostępny na stronie DG COMP.

33 MŚP mogą korzystać z pomocy o wyższym poziomie intensywności, ponieważ zdaniem Komisji są w większym stopniu dotknięte niedoskonałościami rynku, takimi jak utrudniony dostęp do finansowania. Zob. Podręcznik pomocy państwa dla MŚP, wydany przez Komisję 25 lutego 2009 r.

Ramka 2

Przykład nieprawidłowego poziomu intensywności pomocy (Słowenia)

W Słowenii, w ramach notyfikowanego Komisji programu dla MŚP, przyznano pomoc na rzecz projektu finansowanego z EFRR, polegającego na prowadzeniu działalności badawczej i rozwojowej w sektorze motoryzacyjnym. Projekt ten został skontrolowany przez Trybunał w ramach dorocznych kontroli zgodności w 2013 r. Beneficjent został ustanowiony na mocy umowy konsorcjum zawartej pomiędzy dziewięcioma podmiotami, z których jeden był MŚP. Wszystkie pozostałe podmioty były dużymi przedsiębiorstwami. Beneficjent uzyskał premię dla MŚP, mimo że prowadził działalność badawczą wyłącznie w imieniu dużych przedsiębiorstw. Do części wydatków kwalifikowalnych należało zatem zastosować pułap intensywności pomocy w wysokości 25%, a nie 50%, jak miało to miejsce. Oznacza to, że kwota pomocy w wysokości 0,4 mln euro nie powinna zostać przyznana.

Brak efektu zachęty

40

Pomoc państwa skutecznie przyczyni się do osiągnięcia pożądanych celów w zakresie polityki publicznej tylko wówczas, gdy będzie zapewniać efekt zachęty, czyli gdy będzie skłaniać beneficjentów pomocy do działań, których bez tej pomocy by nie podjęli[34]. Z tego względu beneficjent musi wykazać, że bez wsparcia dany projekt nie zostałby zrealizowany. Przykładowo – zgodnie z rozporządzeniem w sprawie wyłączeń blokowych z 2008 r. – aby udowodnić istnienie efektu zachęty dla dużych przedsiębiorstw, które otrzymały pomoc państwa, należało wykazać, że pomoc doprowadziła do znaczącego zwiększenia zasięgu lub rozmiaru projektu, wydatkowanej kwoty bądź do przyspieszenia zakończenia projektu (zob. ***ramka 3***)[35].

34 COM(2012) 209 final z dnia 8 maja 2012 r. „Unowocześnienie unijnej polityki w dziedzinie pomocy państwa".

35 Art. 8 ust. 3 rozporządzenia Rady (WE) nr 800/2008 z dnia 6 sierpnia 2008 r. uznającego niektóre rodzaje pomocy za zgodne ze wspólnym rynkiem w zastosowaniu art. 87 i 88 Traktatu (ogólne rozporządzenie w sprawie wyłączeń blokowych) (Dz.U. L 214 z 9.8.2008, s. 3). Rozporządzenie to zostało poprzedzone rozporządzeniem Komisji (WE) nr 1628/2006 z dnia 24 października 2006 r. w sprawie stosowania art.87 i 88 Traktatu w odniesieniu do regionalnej pomocy inwestycyjnej.

Ramka 3

Przykład braku efektu zachęty (Polska)

W ramach projektu finansowanego z EFRR w Polsce, który został skontrolowany przez Trybunał w ramach dorocznych kontroli zgodności w 2010 r. i polegał na budowie centrum logistycznego, beneficjent nie wykazał we wniosku o dofinansowanie, że pomoc doprowadzi do znaczącego zwiększenia zasięgu lub rozmiaru projektu, wydatkowanej kwoty bądź do przyspieszenia zakończenia projektu, jak wymagają przepisy ogólnego rozporządzenia w sprawie wyłączeń blokowych z 2008 r. W rezultacie projekt, który mógł skorzystać z dofinansowania UE w wysokości 23,2 mln euro, był niekwalifikowalny i został wycofany przez państwo członkowskie.

41
Trybunał wykrył również przypadki, w których prace rozpoczęły się przed złożeniem wniosku o dofinansowanie do instytucji przyznającej pomoc, co świadczy o tym, że pomoc ta nie była niezbędna do realizacji projektu.

Niewykryta pomoc państwa lub brak notyfikacji

42
W przypadku błędów polegających na tym, że instytucja zarządzająca niepoprawnie zaklasyfikowała wsparcie na rzecz projektu jako niestanowiące pomocy państwa lub z innych powodów nie zgłosiła pomocy Komisji, Trybunał rozważył najpierw, czy pomoc mogła podlegać wyłączeniu z obowiązku zgłoszenia, na przykład na mocy rozporządzenia w sprawie wyłączeń blokowych. Trybunał uznawał, że dany błąd miał wpływ finansowy, jedynie jeśli nie było podstawy do wyłączenia (zob. ***ramka 4***).

Ramka 4

Przykład braku notyfikacji pomocy państwa (Republika Czeska)

W ramach projektu współfinansowanego z EFRR w Republice Czeskiej, który został skontrolowany przez Trybunał w ramach dorocznych kontroli zgodności w 2014 r. i polegał na budowie infrastruktury badawczej, instytucja zarządzająca nie zgłosiła Komisji pomocy, ponieważ była przekonana, że prowadzona działalność naukowa nie miała charakteru gospodar§czego. Beneficjent prowadził badania naukowe po części niekomercyjnie, jednak w znacznym zakresie wykonywał je na zlecenie. W rezultacie wsparcie w wysokości 1,8 mln euro stanowiło pomoc państwa, w związku z czym powinno zostać zgłoszone Komisji i przyznane jedynie pod warunkiem zatwierdzenia przez nią.

Nieprzestrzeganie wymogów w zakresie monitorowania lub wymogów formalnych

43
Istotne jest, by instytucje zarządzające przestrzegały wymogów w zakresie monitorowania i weryfikowania oraz innych wymogów formalnych, które ustanowiono, by zagwarantować, że środki stanowiące pomoc państwa są zgodne z rynkiem wewnętrznym. Wymogi te mają również zastosowanie do pomocy *de minimis* (zob. pkt 14). W tym kontekście szczególna trudność polega na tym, że przedsiębiorstwa mogą otrzymywać pomoc finansową wielokrotnie, z różnych źródeł, a w sumie kwoty te mogą przekroczyć pułap pomocy *de minimis*. Kilka błędów w tej kategorii wynikało z braku weryfikacji, czy nie doszło do kumulacji pomocy *de minimis* (zob. ***ramka 5***).

Ramka 5

Przykład nieprzestrzegania wymogów w zakresie monitorowania lub wymogów formalnych (Francja)

W przypadku projektu współfinansowanego z EFRR we Francji, który został skontrolowany przez Trybunał w ramach dorocznych kontroli zgodności w 2011 r. i polegał na budowie budynku przemysłowego, instytucja zarządzająca zatwierdziła przyznane wsparcie jako pomoc *de minimis*, nie uwzględniając dwóch wcześniejszych dotacji przyznanych temu samemu beneficjentowi w okresie trzech lat. W tym przypadku nie odnotowano wpływu finansowego, ponieważ całkowita kwota pomocy nie przekroczyła pułapu *de minimis*.

44

Uchybienia w monitorowaniu mogą jednak również doprowadzić do sytuacji, w której pomoc będzie niekwalifikowalna, na przykład jeśli łączna kwota zatwierdzonej pomocy przekroczy pułap *de minimis*. Rozporządzenie w tej sprawie przewiduje dwie możliwości monitorowania pomocy *de minimis*: w formie oświadczeń, w których beneficjent potwierdza, że przyznanie pomocy nie doprowadzi do przekroczenia pułapu *de minimis*, bądź za pośrednictwem centralnego rejestru[36]. Prowadzenie rejestru zawierającego kompletne informacje na temat wszystkich przypadków pomocy *de minimis* udzielonej przez dane państwo członkowskie ułatwiłoby zapobieganie tego rodzaju błędom (zob. ***ramka 6***).

36 Motyw 21 rozporządzenia Komisji (UE) nr 1407/2013.

Ramka 6

Wykorzystanie centralnego rejestru w przypadku pomocy *de minimis* (Portugalia)

W Portugalii udzielona pomoc *de minimis* musi zostać każdorazowo odnotowana w centralnym rejestrze, który prowadzi instytucja certyfikująca w dziedzinie EFRR/Funduszu Spójności i EFS. Rejestr ten automatycznie oblicza skumulowaną kwotę pomocy przyznaną danemu beneficjentowi, ze wskazaniem, czy doszło do przekroczenia pułapu. Jeśli pułap zostanie przekroczony, podmiot przyznający pomoc ma obowiązek wydać decyzję unieważniającą i wycofać kwotę z rejestru. Dwa razu do roku instytucja certyfikująca sprawdza, czy pomoc przyznana powyżej pułapu *de minimis* została należycie wycofana.

Monitorowanie prowadzone przez Komisję jest osłabione z uwagi na brak kompleksowej analizy sytuacji oraz niedostateczną koordynację wewnętrzną

45

W ramach swej działalności nadzorczej Komisja przeprowadza różnego rodzaju kontrole dotyczące pomocy państwa. W obszarze polityki spójności DG REGIO i DG EMPL przeprowadzają kontrole na miejscu dotyczące przede wszystkim projektów finansowanych z EFRR/Funduszu Spójności i EFS oraz odnośnych systemów. Jeśli chodzi o pomoc państwa, DG COMP przeprowadza kontrole głównie w ramach monitorowania i przy rozpatrywaniu skarg.

46

Trybunał zbadał, czy i w jakim zakresie Komisja wykrywała naruszenia zasad pomocy państwa oraz czy informacje na ten temat były rejestrowane w bazie danych, a także analizowane i udostępniane wszystkim departamentom Komisji. Sprawdził również, w jakim stopniu Komisja podjęła odpowiednie działania w celu skorygowania przypadków nieprzestrzegania zasad pomocy państwa, wykrytych przez nią samą bądź przez Trybunał.

DG REGIO wykrywa znaczną liczbę błędów dotyczących pomocy państwa

47

Jeśli chodzi o projekty finansowane z EFRR i Funduszu Spójności, Trybunał przeanalizował losowo dobraną próbę 25 ze 131 sprawozdań z audytów przeprowadzonych przez DG REGIO w latach 2013 i 2014. DG REGIO dobrała projekty i programy na podstawie oceny ryzyka[37]. Wszystkie te sprawozdania sporządzono w następstwie audytów projektów i systemów, tylko w jednym przypadku sprawozdanie dotyczyło jedynie audytu projektów. Łącznie obejmowały one 202 projekty.

48

Jak wynika z przeprowadzonej przez Trybunał analizy, ustalenia dotyczące pomocy państwa sformułowano w odniesieniu do 38 z 202 projektów, co stanowi 19% wszystkich projektów zbadanych przez Komisję w toku 25 audytów (zob. ***tabela 3***). Oznacza to, że Komisja wykrywała nieprawidłowości w podobnym zakresie co Trybunał (zob. pkt 35, ***tabela 2***).

37 Roczne sprawozdanie z działalności DG REGIO za 2014 r., sekcja 2.1.1 „Skuteczność kontroli w zakresie legalności i prawidłowości", s. 47.

Tabela 3

Ustalenia dotyczące pomocy państwa sformułowane w ramach audytów DG REGIO w latach 2013-2014

	Liczba sprawozdań z audytu	Odsetek sprawozdań z audytu	Liczba projektów	Odsetek projektów
bez ustaleń dot. pomocy państwa	16	64%	110 + 54[1]	81%
z ustaleniami dot. pomocy państwa odnoszącymi się tylko do operacji (projektów)	5	20%	38	19%
z ustaleniami dot. pomocy państwa odnoszącymi się zarówno do operacji (projektów), jak i systemów	2	8%		
z ustaleniami dot. pomocy państwa odnoszącymi się tylko do systemów	2	8%	-	-
Razem	25	100%	202	100%

1 110 projektów bez ustaleń w ramach 16 sprawozdań, w których nie sformułowano żadnych ustaleń dotyczących pomocy państwa, oraz 54 projekty bez ustaleń dotyczących pomocy państwa, uwzględnione w pozostałych 9 sprawozdaniach.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie danych Komisji.

W latach 2010-2014 DG REGIO zastosowała korekty finansowe w niektórych przypadkach naruszenia zasad pomocy państwa

49
W razie wykrycia uchybień systemowych lub błędów na poziomie projektów Komisja ma obowiązek podjęcia odpowiednich działań w celu ich skorygowania[38]. W sytuacji, gdy stwierdzono poważne uchybienia lub gdy państwo członkowskie nie wywiązało się ze swoich zobowiązań w zakresie wykrywania i korygowania nieprawidłowych wydatków, Komisja może przyjąć decyzję w sprawie korekty finansowej. Korekty finansowe mają chronić budżet UE przed obciążeniem błędnymi lub nieprawidłowymi wydatkami[39].

50
W latach 2010-2014 w następstwie swoich audytów DG REGIO zrealizowała dziesięć korekt finansowych, które przynajmniej w części były związane z pomocą państwa. Dotyczyły one pięciu państw członkowskich (Austrii, Republiki Czeskiej, Hiszpanii, Francji i Rumunii). Sześć z tych korekt, na łączną kwotę 3,2 mln euro, nałożonych na dwa państwa członkowskie (Hiszpanię i Francję), odnosiło się wyłącznie do pomocy państwa. Ponadto w następstwie przeglądu rocznych sprawozdań instytucji audytowych DG REGIO zrealizowała trzy korekty finansowe, które przynajmniej po części dotyczyły pomocy państwa. Jedna z nich, na kwotę 32,5 mln euro, nałożona na jedno państwo członkowskie (Hiszpanię), odnosiła się w całości do pomocy państwa. W przypadku korekt finansowych, które jedynie częściowo dotyczyły pomocy państwa, nie ma możliwości skwantyfikowania, w jakim stopniu odnosiły się one się do pomocy państwa. Nie udostępniono żadnych informacji na temat łącznej liczby błędów i uchybień systemowych wykrytych przez DG REGIO w latach 2010-2014.

51
Dwa lata po zakończeniu każdej corocznej tury kontroli zgodności Trybunał sprawdza, czy Komisja podjęła na czas odpowiednie działania naprawcze w związku z wykrytymi przez niego błędami. W latach 2010-2013 DG REGIO zrealizowała pięć korekt finansowych lub była w trakcie ich realizacji w odniesieniu do pięciu wykrytych błędów z zakresu pomocy państwa[40]. Korekty te dotyczyły czterech państw członkowskich (Hiszpanii, Grecji, Austrii i Polski). Cztery z tych korekt, na łączną kwotę 2,7 mln euro, dotyczyło tych samych czterech państw członkowskich i odnosiło się wyłącznie do pomocy państwa. Komisja nie zajęła jeszcze ostatecznego stanowiska w sprawie proponowanej korekty finansowej w wysokości 0,3 mln euro dotyczącej kolejnego, szóstego błędu dotyczącego pomocy państwa.

38 Art. 59 rozporządzenia (UE, Euratom) nr 966/2012.

39 Korekty finansowe mogą zostać zrealizowane w formie wycofania nieprawidłowych wydatków z deklaracji przedstawianych przez państwa członkowskie lub w formie odzyskania określonych kwot od beneficjentów.

40 Spośród 13 błędów, które miały wpływ finansowy, 5 pociągnęło za sobą korekty finansowe. Jedna korekta dotyczyła jednego z 19 błędów zaklasyfikowanych przez Trybunał jako niemające wpływu finansowego.

W ramach monitorowania pomocy państwa prowadzonego przez DG COMP wykryto wiele problematycznych programów pomocy

52

Komisja ma obowiązek regularnie monitorować programy pomocy w celu sprawdzenia, czy i w jakim stopniu są one zgodne z zasadami pomocy państwa, a także podejmować „stosowne działania", zwłaszcza jeśli przyznana pomoc jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym. Jednym z takich działań jest odzyskanie przyznanej kwoty pomocy, jeśli okaże się ona niezgodna z rynkiem wewnętrznym[41]. W związku z tym Trybunał przeanalizował wyniki monitorowania prowadzonego przez DG COMP w latach 2009-2014, które przedstawiono w ***tabeli 4***. Komisja w dalszym ciągu monitoruje wcześniej zatwierdzone programy pomocy[42].

41 Sprawa C-301/87, pkt 17-23.

42 Art. 108 ust. 1 TFUE stanowi, że „Komisja […] stale bada systemy pomocy istniejące w […] Państwach [Członkowskich]. Proponuje im ona stosowne środki konieczne ze względu na stopniowy rozwój lub funkcjonowanie rynku wewnętrznego."

Tabela 4

Wyniki monitorowania prowadzonego przez DG COMP w latach 2009-2014[1]

Program pomocy	Liczba programów objętych monitorowaniem	Liczba (i odsetek) problematycznych przypadków[3]	Liczba (i odsetek) przypadków, w których problemy dotyczyły zgodności z rynkiem wewnętrznym
Pomoc objęta wyłączeniem blokowym	73	24 (32,9%)	9 (12,3%)
Pomoc notyfikowana	138	50 (36,2%)	7 (5,1%)
Inne[2]	1	1 (100,0%)	0 (%)
Usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym	8	4 (50,0%)	0 (%)
Razem	220	79 (35,9%)	16 (7,3%)

1 Rok 2009 został uwzględniony, ponieważ wyniki monitorowania Komisji obejmują łącznie lata 2009-2010.

2 DG COMP wykryła jeden program pomocy, który nie był objęty rozporządzeniem w sprawie wyłączeń blokowych, nie dotyczył usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym ani nie stanowił programu pomocy dozwolonej (i w związku z tym był nielegalny).

3 Określenie „problematyczny" jest stosowane przez DG COMP w odniesieniu do różnego rodzaju naruszeń zasad pomocy państwa, od uchybień formalnych, takich jak nieprawidłowe określenie zasad kumulacji pomocy, aż po kwestie natury prawnej, jak na przykład nieuwzględnienie w programie pomocy warunków określonych w rozporządzeniu w sprawie wyłączeń blokowych.

Źródło: Komisja Europejska.

53

Trybunał ustalił, że DG COMP decydowała, które programy pomocy objąć monitorowaniem, na podstawie wyników analizy ryzyka i z uwzględnieniem kwoty przyznanej pomocy. W latach 2009-2014 wydatki zgłaszano średnio w 2 401 programach rocznie. W tym samym okresie DG COMP monitorowała łącznie 220 programów pomocy (od 30 do 75 programów rocznie), na które przypada – jak wynika z jej szacunków – ponad 20% pomocy przyznanej przez państwa w ramach wszystkich programów. Większość programów pomocy realizuje się przez kilka lat, przy czym wydatki w ramach nich zgłasza się co roku.

54

Na podstawie monitorowania w latach 2009-2014 Komisja stwierdziła, że w około 36% programów pomocy wystąpiły problemy, które dotyczyły uchybień w koncepcji programów (np. niezgodne z prawem wyłączenia spod stosowania przepisów dotyczących efektu zachęty lub brak przepisów określających pułapy intensywności pomocy) bądź uchybień we wdrażaniu pomocy w indywidualnych przypadkach (np. naruszenie obowiązku zgłoszenia pomocy indywidualnej przekraczającej pułapy określone w rozporządzeniu w sprawie wyłączeń blokowych bądź przyznanie pomocy na rzecz dużego przedsiębiorstwa w ramach programu pomocy zarezerwowanego dla MŚP)[43]. Szczególnie widoczne są problemy dotyczące zgodności z rynkiem wewnętrznym (7,3% wszystkich programów), w przypadku których Komisja może przystąpić do odzyskania pomocy. Występowały one ze szczególnym natężeniem w programach objętych rozporządzeniem w sprawie wyłączeń blokowych (12,3% wszystkich przypadków objętych tym rozporządzeniem).

55

Szczegółowe informacje za lata 2006-2014 w rozbiciu na państwa członkowskie i kategorie pomocy przedstawiono w ***załączniku II***. Wynika z nich, że w przypadku pięciu państw członkowskich (Grecja, Litwa, Luksemburg, Portugalia i Zjednoczone Królestwo) DG COMP za problematyczne uznała co najmniej połowę programów pomocy. Choć wyniki monitorowania prowadzonego przez DG COMP nie odnoszą się wyłącznie do polityki spójności, z załącznika II wynika, że kategorią pomocy najczęściej objętą tym monitorowaniem jest rozwój regionalny.

Monitorowanie prowadzone przez DG COMP w latach 2009-2014 nie doprowadziło do odzyskania istotnych kwot pomocy państwa

56

W latach 2009-2014, w następstwie prowadzonego przez Komisję monitorowania w dziedzinie pomocy państwa, odnotowano osiem przypadków dobrowolnego odzyskania nieprawidłowych wydatków od beneficjentów przez państwa członkowskie[44]. Ponadto Komisja wszczęła osiem postępowań formalnych, takich jak postępowania wyjaśniające. Jedno z nich, wszczęte w 2014 r. w stosunku do Cypru, doprowadziło do odzyskania w 2015 r. kwoty 0,3 mln euro w związku z działaniem, które było przedmiotem nieprawidłowego wyłączenia na podstawie rozporządzenia w sprawie wyłączeń blokowych[45].

43 Pomoc indywidualna to wszelka pomoc przyznana w ramach programu pomocy lub poza jego ramami. Do 2015 r. DG COMP nie monitorowała pomocy indywidualnej udzielanej poza programami pomocy.

44 Cztery przypadki w 2009 r., jeden w 2011 r., jeden w 2012 r. i dwa w 2014 r.

45 Zob. decyzja Komisji C(2014) 9362 z 9.1.2015 r.

Bazy danych Komisji nie umożliwiały analizy błędów dotyczących pomocy państwa, które wystąpiły w okresie programowania 2007-2013

57

W odniesieniu do okresu programowania 2007-2013 ani DG REGIO, ani DG EMPL nie rejestrowały wykrytych przez siebie przypadków nieprzestrzegania zasad pomocy państwa w sposób, który umożliwiałby im dokonanie rzetelnej analizy błędów w tym zakresie. Na potrzeby okresu programowania 2014-2020 opracowano bazę danych o nazwie MAPAR (z ang. *Management of Audit Processes, Activities and Resources* – Zarządzanie procesami, działaniami i zasobami kontroli) służącą do rejestrowania wszystkich ustaleń z kontroli dotyczących EFRR, Funduszu Spójności i EFS, sklasyfikowanych według rodzaju, kategorii i wagi, w której błędy w zakresie pomocy państwa stanowią osobną kategorię. Według ustaleń Trybunału DG COMP nie miała jednak dostępu do tej bazy.

58

Kolejną bazą danych, zarządzaną przez OLAF i udostępnioną do wglądu DG REGIO i DG EMPL, ale nie DG COMP, jest system zarządzania nieprawidłowościami (IMS), wykorzystywany przez Komisję w celu gromadzenia przekazywanych co kwartał przez państwa członkowskie informacji na temat wszelkich nieprawidłowości, w przypadku których wkład UE przekracza 10 000 euro[46]. W latach 2010-2014 państwa członkowskie zgłosiły 31 takich nieprawidłowości w zakresie pomocy państwa. Mimo ich niewielkiej liczby Komisja nie dokonała ich analizy.

59

Trybunał wykrył następujące niedociągnięcia w sposobie przedstawiania informacji na temat nieprawidłowości w IMS:

a) Nie stworzono odrębnej kategorii dla błędów dotyczących pomocy państwa, w związku z czym nie są one kategoryzowane w jednolity sposób we wszystkich państwach członkowskich. Aby sporządzić wykaz wszystkich błędów dotyczących pomocy państwa, należałoby wyszukać frazę „pomoc państwa (pomoc publiczna)" we wszystkich językach urzędowych.

b) W wielu przypadkach w przedłożonych informacjach nie wskazuje się szczegółowo charakteru czy rodzaju błędów. Przykładowo błąd dotyczący pomocy państwa może być opisany jako „kwestia dotycząca pomocy przyznawanej przez państwo".

46 Art. 28 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1828/2006 z dnia 8 grudnia 2006 r. ustanawiającego szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności oraz rozporządzenia (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (okres programowania 2007-2013) (Dz.U. L 371 z 27.12.2006, s. 1) oraz rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2015/1970 z dnia 8 lipca 2015 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 przepisami szczegółowymi dotyczącymi zgłaszania nieprawidłowości w odniesieniu do Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego (okres programowania 2014-2020) (Dz.U. L 293 z 10.11.2015, s. 1).

60

Mimo że DG COMP również nie posiadała bazy danych, w odniesieniu do okresu programowania 2007-2013 dokonała przekrojowej analizy problemów wykrytych w ramach prowadzonego przez siebie monitorowania, wykorzystując w tym celu arkusz kalkulacyjny Excel, przy czym początkowo nie udostępniła wyników tej analizy DG REGIO ani DG EMPL. Zaczęła udzielać do niej dostępu w marcu 2016 r.

61

Brak solidnych baz danych oraz niedostateczna wymiana informacji na temat wykrytych błędów dotyczących pomocy państwa między dyrekcjami generalnymi Komisji uniemożliwiły kompleksową analizę tych błędów w obszarze polityki spójności. Tymczasem analiza taka mogłaby pomóc Komisji w opracowaniu lepiej ukierunkowanych i indywidualnie dostosowanych działań zapobiegawczych dotyczących państw członkowskich lub programów (zob. np. pkt 101-105).

Komisja zintensyfikowała kontrole projektów infrastruktury publicznej pod kątem pomocy państwa w następstwie orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości z 2011 r.

62

W 1994 r. Komisja wydała wytyczne, zgodnie z którymi realizacja projektów infrastruktury publicznej stanowiła działanie w ramach ogólnej polityki gospodarczej, które nie podlegało zasadom pomocy państwa[47]. W związku z tym państwa członkowskie nie zgłaszały Komisji finansowania publicznego w przypadku inwestycji w porty lotnicze, porty morskie czy podobne obiekty infrastruktury publicznej. W wytycznych tych Komisja wskazała już jednak, że za pomoc państwa można uznać działania podejmowane w portach lotniczych, które mogą pośrednio lub bezpośrednio przysparzać korzyści przewoźnikom[48]. Rozróżnienia między infrastrukturą „publiczną" i „specjalną" dokonano w rocznym sprawozdaniu dotyczącym konkurencji z 1995 r., a później również w vademecum Komisji z 2003 r. dotyczącym pomocy państwa[49]. W vademecum stwierdzono jednak, że ogólne zasady pomocy państwa nie mają zastosowania w szczególności do transportu kolejowego, lotniczego, śródlądowego i morskiego. W latach 90. szereg czynników, takich jak liberalizacja rynku, prywatyzacja czy postęp technologiczny, sprawił, że wzrosły możliwości komercyjnej eksploatacji infrastruktury. Zgodnie z tą interpretacją począwszy od 1998 r. Komisja uznawała wsparcie udzielone na rzecz niektórych projektów infrastruktury publicznej za pomoc państwa.

63

W 2000 i 2011 r. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej wydał orzeczenia, które potwierdziły opinię, że finansowanie ze środków publicznych inwestycji w infrastrukturę może mieć znaczenie z punktu widzenia pomocy państwa (zob. ***ramka 7***).

47 Zob. pkt 12 wytycznych Komisji dotyczących stosowania art. 92 i 93 Traktatu WE oraz art. 61 porozumienia EOG do pomocy państwa w sektorze lotnictwa (Dz.U. C 350 z 10.12.1994).

48 Zob. pkt 12 wytycznych Komisji dotyczących stosowania art. 92 i 93 Traktatu WE oraz art. 61 porozumienia EOG do pomocy państwa w sektorze lotnictwa (Dz. U. 350 z 10.12.1994, s. 5).

49 Zob. COM(96) 126 Final pkt 175 oraz vademecum „Prawo wspólnotowe w dziedzinie pomocy państwa", s. 6 i 10.

Ramka 7

Dwa wyroki Trybunału Sprawiedliwości UE istotne w kontekście zgodności projektów infrastruktury publicznej z zasadami pomocy państwa

W wyroku z grudnia 2000 r. w sprawie Aéroports de Paris Sąd orzekł, że działalność portu lotniczego, obejmująca świadczenie usług portu lotniczego na rzecz przedsiębiorstw lotniczych i operatorów świadczących usługi w obrębie portów lotniczych, stanowi działalność gospodarczą i w związku z tym podlega zasadom pomocy państwa[50].

W marcu 2011 r., w wyroku w sprawie portu lotniczego Lipsk/Halle, Sąd orzekł z kolei, że jeśli budowa infrastruktury (np. pasa startowego) jest nierozerwalnie związana z działalnością gospodarczą (np. transportem pasażerów samolotem), sama taka budowa stanowi działalność gospodarczą[51].

50 Sprawa T-128/89 Aéroports de Paris.

51 Sprawy połączone T-443/08 i T-445/08, port lotniczy Lipsk/Halle.

64

W sierpniu 2012 r. DG COMP wydała wytyczne (tzw. siatki analityczne) ułatwiające państwom członkowskim dokonanie oceny, czy pomoc na rzecz projektów infrastrukturalnych powinna zostać zgłoszona Komisji, jak przewidziano w wyroku w sprawie portu lotniczego Lipsk/Halle.

65

Liczba notyfikacji pomocy w przypadku projektów infrastrukturalnych wzrosła dopiero w następstwie wyroku w sprawie portu lotniczego Lipsk/Halle i wytycznych z 2012 r. przekazanych przez Komisję państwom członkowskim[52]. W 2014 r., odnosząc się do wyroków Aéroports de Paris i Lipsk/Halle, Komisja wyraziła opinię, że orzeczenia te będą miały zastosowanie do każdego rodzaju infrastruktury wykorzystywanej na potrzeby prowadzenia działalności gospodarczej, bez względu na sektor[53].

52 Przykładowo w piśmie „Kwestionariusz dotyczący funkcjonowania i opodatkowania portów" z 3 lipca 2013 r. DG COMP oświadczyła, że „w następstwie wyroku Trybunału Sprawiedliwości w sprawie portu lotniczego Lipsk/Halle Komisja Europejska otrzymuje większą liczbę zgłoszeń dotyczących projektów inwestycyjnych w obszarze infrastruktury portów, na które udzielono wsparcia ze środków publicznych". Zob. dokument COMP/E3/H3/IA/jf/20 13/68609.

53 Pkt 35 projektu zawiadomienia Komisji w sprawie pojęcia pomocy państwa według art. 107 ust. 1 TFUE, opublikowanego w 2014 r. Zawiadomienie zostało przyjęte 19 maja 2016 r. (http://ec.europa.eu/competition/state_aid/modernisation/notice_aid_en.html) i zawiera podobne sformułowanie.

Niedostateczna koordynacja między dyrekcjami generalnymi Komisji w celu zapewnienia, by decyzje w sprawie dużych projektów podejmowane do końca 2012 r. uwzględniały zasady pomocy państwa

66

Niektóre projekty mają tak duże znaczenie finansowe, że aby państwo członkowskie mogło uzyskać dofinansowanie unijne ze środków EFRR lub Funduszu Spójności, Komisja musi wyrazić na to zgodę w drodze indywidualnej decyzji. Całkowity kwalifikowalny koszt takiego projektu przekracza 50 mln euro. Zazwyczaj są to duże projekty infrastrukturalne[54]. Określa się je mianem dużych projektów. Jeśli wsparcie przyznane na rzecz dużego projektu stanowi pomoc państwa, najprawdopodobniej musi również zostać zgłoszone z uwagi na swą wysokość[55].

67

W odniesieniu do okresu programowania 2007-2013 Komisja przyjęła 918 decyzji w sprawie dużych projektów na łączną kwotę ponad 75 mld euro ze środków unijnych. Średni wkład UE w przypadku tego rodzaju projektów wynosił 82,6 mln euro. Łącznie na projekty te przypadło ponad 25% kwoty wydatków w ramach EFRR/Funduszu Spójności, choć odnotowano znaczne różnice w tym względzie między państwami członkowskimi (zob. ***wykres 7***).

68

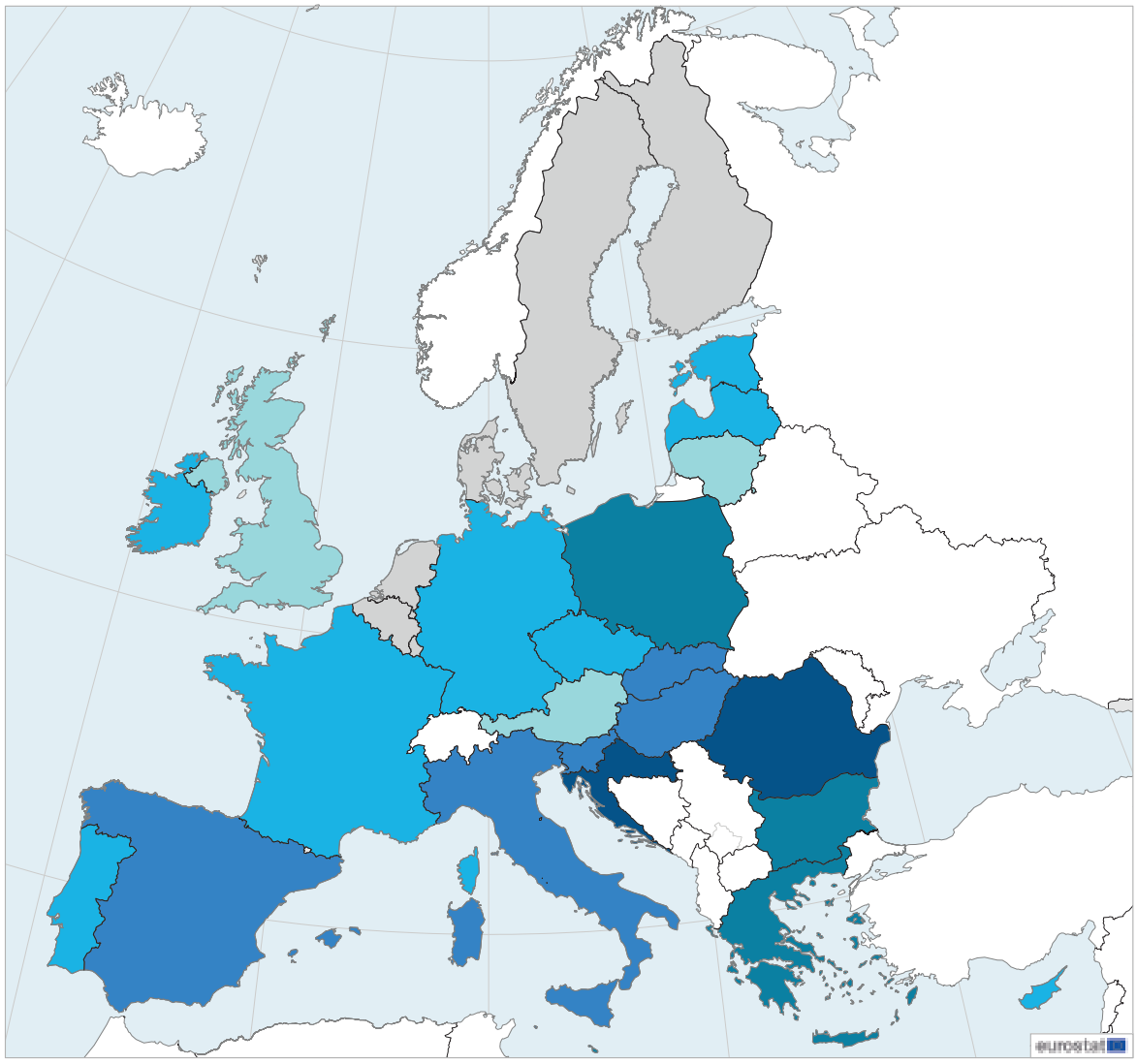
Szczegółowe informacje na temat dużych projektów zatwierdzonych przez Komisję w okresie programowania 2007-2013 przedstawiono w ***załączniku III***.

54 W przypadku niektórych projektów próg wynosi 75 mln euro. Zob. art. 100 rozporządzenia nr 1303/2013.

55 Zgodnie z rozporządzeniem w sprawie wyłączeń blokowych jedyne kategorie pomocy, w przypadku których progi powodujące obowiązek zgłoszenia przekraczają 50 mln euro, to regionalna pomoc inwestycyjna, pomoc inwestycyjna na wspieranie kultury i zachowanie dziedzictwa kulturowego, pomoc na rzecz infrastruktury szerokopasmowej oraz, pod pewnymi warunkami, pomoc na działalność badawczo-rozwojową oraz pomoc operacyjna na odnawialne źródła energii.
W przypadku usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym próg powodujący obowiązek zgłoszenia pomocy wynosi 15 mln euro.
Art. 4 rozporządzenia nr 651/2014 oraz art. 2 decyzji Komisji z dnia 20 grudnia 2011 r. w sprawie stosowania art. 106 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych, przyznawanej przedsiębiorstwom zobowiązanym do wykonywania usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym.

Wykres 7

Wkład ze środków UE na rzecz dużych projektów wyrażony jako odsetek wszystkich wydatków z EFRR/Funduszu Spójności w poszczególnych państwach członkowskich



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie danych Komisji za 2015 r.

Uwagi

69

Państwa członkowskie mają obowiązek podać we wniosku dotyczącym dużego projektu różne informacje, aby umożliwić Komisji podjęcie umotywowanej decyzji opierającej się na ocenie istotności, rentowności, trwałości i profilu środowiskowego projektu, uzasadnieniu wnioskowanego dofinansowania, jak również informacjach od państwa członkowskiego, czy planowane jest przyznanie pomocy państwa. Jak wynika z informacji przekazanych przez Komisję, od końca 2012 r. DG REGIO w ramach procedur wewnętrznych formalnie konsultuje się z DG COMP w sprawie wszystkich wniosków dotyczących dużych projektów, na którym to etapie DG COMP może zgłosić do DG REGIO, że projekt powinien zostać notyfikowany. Ponadto DG REGIO, jako główna dyrekcja odpowiedzialna za ten obszar, jest zobowiązana skonsultować się w sprawie decyzji o zatwierdzeniu dużego projektu z DG COMP i innymi właściwymi dyrekcjami[56].

70

Konsultacje te są szczególnie istotne w sytuacji, gdy we wniosku dotyczącym dużego projektu państwa członkowskie podają, że w danym przypadku nie wystąpi pomoc państwa, gdyż wówczas DG COMP nie otrzyma notyfikacji. Nawet jednak jeśli Komisja zatwierdzi duży projekt w drodze decyzji, nie ma gwarancji, że projekt ten będzie zgodny z zasadami pomocy państwa. Analiza decyzji Komisji w sprawie dużych projektów wykazała, że w ich tekście nie ma wzmianki o tym, że decyzja nie stanowi potwierdzenia zgodności projektu z obowiązującymi zasadami pomocy państwa.

71

Do końca 2012 r. Komisja zatwierdziła 440 spośród 918 dużych projektów przyjętych na okres programowania 2007-2013. W przypadku tych projektów DG COMP nie weryfikowała w systematyczny sposób, czy inwestycje w infrastrukturę publiczną były realizowane z wykorzystaniem pomocy państwa. Ponadto w listopadzie 2012 r. Komisja wydała wytyczne dla państw członkowskich, w których poinformowała, że nie zamierza systematycznie badać przestrzegania zasad pomocy państwa w przypadku dużych projektów infrastrukturalnych, co do których decyzję podjęto przed datą wydania tych wytycznych[57]. Z tego względu zasadniczo nie można wykluczyć sytuacji, w której państwo członkowskie otrzymało decyzję Komisji zatwierdzającą duży projekt, mimo że doszło do naruszenia zasad pomocy państwa.

56 Wszystkie właściwe departamenty Komisji mają 10 do 15 dni roboczych na wydanie opinii w sprawie wniosku o dofinansowanie oraz ocenę decyzji w sprawie zatwierdzenia dużego projektu.

57 Komisja Europejska, wytyczne do COCOF nr 12-0059-01 „Verification of compliance with state aid rules in infrastructure cases" [Weryfikacja zgodności z zasadami pomocy państwa w przypadku obiektów infrastruktury], 21 listopada 2012.

Instytucje audytowe w państwach członkowskich kładą niedostateczny nacisk na przestrzeganie zasad pomocy państwa

72

Instytucje audytowe w państwach członkowskich stanowią ważne ogniwo w łańcuchu kontroli i zapewniają Komisji pewność w obszarze polityki spójności. Istotne jest zatem, by dysponowały niezbędną wiedzą fachową oraz przeprowadzały kontrole odpowiedniej jakości. Ma to szczególne znaczenie przy sprawdzaniu zgodności z zasadami pomocy państwa, gdyż obszar ten stanowi istotne źródło błędów i nieprawidłowych wydatków w ramach polityki spójności, zwłaszcza w przypadku EFRR i Funduszu Spójności, w znacznie mniejszym stopniu zaś w przypadku EFS (zob. pkt 33-36).

73

Trybunał zwrócił się do instytucji audytowych w formie ankiety o udostępnienie wyników audytów dotyczących pomocy państwa, a także przeanalizował błędy w tym obszarze zgłoszone przez nie w rocznych sprawozdaniach audytowych w odniesieniu do programów operacyjnych finansowanych z EFRR/Funduszu Spójności. W ramach swych corocznych kontroli zgodności Trybunał dokonał przeglądu list kontrolnych wykorzystywanych przez instytucje audytowe na potrzeby weryfikowania zgodności z zasadami pomocy państwa. Zwrócił się do nich również z pytaniem, czy otrzymały wystarczające wsparcie ze strony Komisji i jak często podejmowały współpracę z organami innych państw członkowskich (np. urzędami ds. pomocy państwa) w tym obszarze.

Instytucje audytowe wykryły znacznie mniej przypadków naruszenia zasad pomocy państwa niż Komisja czy Trybunał

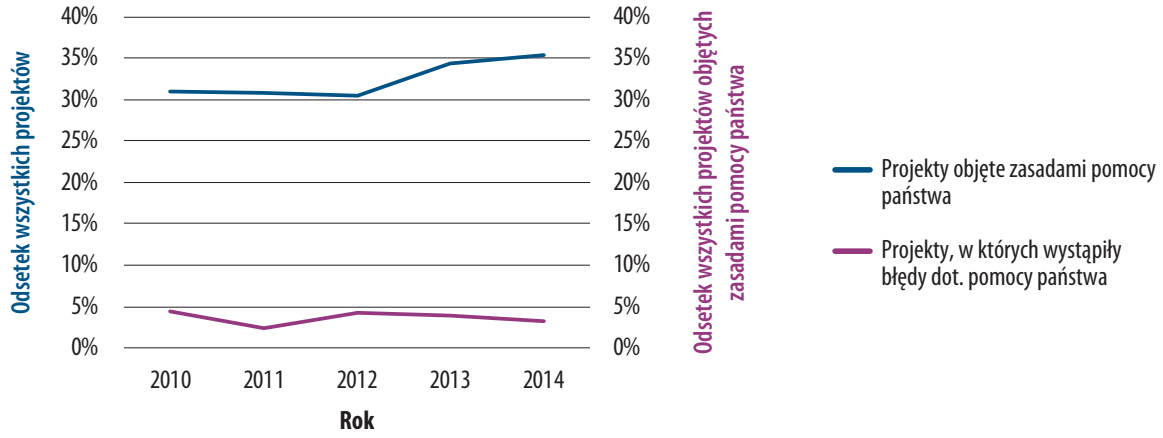
74

Jak wynika z informacji udzielonych w ankiecie, instytucje audytowe szacują, że w latach 2010-2014 pomoc państwa przyznano na około jedną trzecią (32,4%) skontrolowanych przez nie projektów finansowanych z EFRR/Funduszu Spójności i EFS. Błędy w tym zakresie wykryły one średnio w 3,6% tych projektów (zob. ***wykres 8***). W tym samym okresie w projektach tego rodzaju Trybunał wykrył ponad pięciokrotnie więcej błędów dotyczących pomocy państwa (zob. pkt 35, ***tabela 2***), mimo że metody doboru próby były podobne[58].

58 Co do zasady instytucje audytowe mają obowiązek losowego dobierania próby projektów. Zob. art. 17 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1828/2006 dla okresu programowania 2007–2013 i art. 127 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013 dla okresu programowania 2014–2020.

Wykres 8

Kwestia pomocy państwa w audytach projektów przeprowadzonych przez instytucje audytowe w latach 2010-2014



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie wyników ankiety.

75

Trybunał przeanalizował również 1026 rocznych sprawozdań audytowych dotyczących programów operacyjnych finansowanych z EFRR/Funduszu Spójności, przedłożonych DG REGIO w latach 2010-2014 (zob. ***tabela 5***). W sprawozdaniach tych instytucje audytowe miały obowiązek podać „najważniejsze wyniki" przeprowadzonych przez nie audytów projektów[59]. Trybunał był w szczególności zainteresowany zgłoszonymi błędami dotyczącymi pomocy państwa i stwierdził, że o błędach takich wspomniano jedynie w 40 z 1026 sprawozdań (3,9%). Najczęściej zgłaszany rodzaj błędu w tym obszarze dotyczył pomocy *de minimis*.

59 Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1828/2006, załącznik VI.

Tabela 5

Roczne sprawozdania audytowe przedłożone DG REGIO w latach 2010-2014

Rok	Liczba sprawozdań objętych przeglądem	Liczba sprawozdań, w których stwierdzono nieprawidłowości dot. pomocy państwa	Częstotliwość wykrywania
2010	199	4	2,0%
2011	211	8	3,8%
2012	203	9	4,4%
2013	209	9	4,3%
2014	204	10	4,9%
Razem	1 026	40	3,9%

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie analizy rocznych sprawozdań audytowych przedłożonych DG REGIO.

Uwagi

76
Dokonana przez Trybunał analiza wykazała, że liczba rocznych sprawozdań audytowych, w których zgłoszono błędy w zakresie pomocy państwa, różniła się w zależności od państwa członkowskiego. W przypadku Danii stwierdzono, że o błędach takich wspomniano w pięciu sprawozdaniach, w przypadku Cypru, Estonii i Francji – w czterech, a w przypadku Węgier i Litwy – w trzech. W przypadku ośmiu państw członkowskich (Belgia, Irlandia, Włochy, Luksemburg, Malta, Austria, Słowenia i Słowacja) o błędach takich nie wspomniano w żadnym sprawozdaniu audytowym.

77
W porównaniu z wynikami kontroli przeprowadzonych przez Komisję (zob. pkt 47-56) i Trybunał (zob. pkt 33-44) instytucje audytowe wykrywały błędy dotyczące pomocy państwa w znacznie mniejszym zakresie.

78
W ramach swych corocznych kontroli zgodności za 2014 r. Trybunał dokonał przeglądu próby 53 list kontrolnych wykorzystywanych przez instytucje audytowe na potrzeby audytów projektów. W 18 z nich (około 33%) wykryto znaczące uchybienia – na przykład nie uwzględniono wymogu zweryfikowania intensywności pomocy, co stanowi jedno z głównych źródeł błędów w kontrolach Trybunału (zob. pkt 39)[60]. Właściwe listy kontrolne mogłyby ułatwić instytucjom audytowym wykrywanie błędów dotyczących pomocy państwa.

79
W 2015 r. Komisja zachęcała instytucje audytowe do zajęcia się tą kwestią, a analiza przeprowadzona przez Trybunał wykazała znaczną poprawę w tym obszarze[61].

60 Zob. sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2014, pkt 6.65.

61 Zob. sprawozdanie roczne Trybunału za rok budżetowy 2015, pkt 6.59.

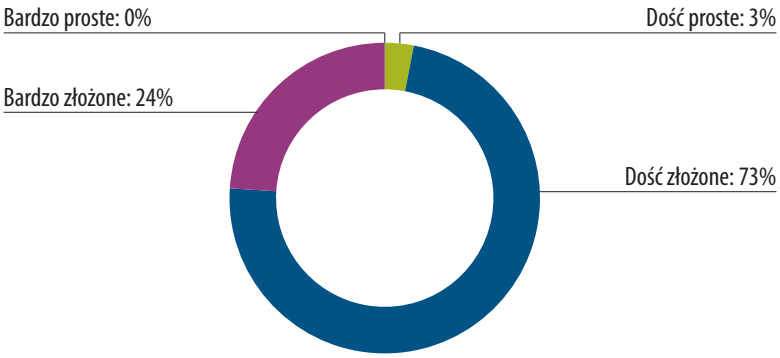
Organy państw członkowskich potrzebują dodatkowego wsparcia, jeśli chodzi o kontrolę przestrzegania zasad pomocy państwa

80

Niemal wszystkie instytucje audytowe, które udzieliły odpowiedzi na ankietę Trybunału, oceniły unijne ramy prawne w zakresie pomocy państwa co najmniej jako dość złożone (zob. ***wykres 9***). Ponad 35% z nich jako najistotniejszą przyczynę złożoności tych przepisów wskazało fakt, że są one bardzo rozbudowane. Kolejne 35% przyznało, że miało trudności w stosowaniu tych przepisów w praktyce. Przegląd prawodawstwa dotyczącego pomocy państwa przedstawiono w ***załączniku IV***.

Wykres 9

Ocena unijnych ram prawnych w zakresie pomocy państwa – odpowiedzi udzielone przez instytucje audytowe



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie wyników ankiety.

81

Ponad 85% instytucji audytowych, które udzieliły odpowiedzi na ankietę, uznało również, że chętnie skorzystałoby z dodatkowego wsparcia ze strony Komisji (zob. ***wykres 10***). Najczęściej sugerowane formy wsparcia w tym kontekście to praktyczny podręcznik oparty na analizie przykładów (70%) oraz dodatkowe szkolenia (50%).

Wykres 10

Potrzeba dodatkowego wsparcia ze strony Komisji w zakresie pomocy państwa – odpowiedzi udzielone przez instytucje audytowe

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie wyników ankiety.

82

Ankieta wykazała również, że niemal 70% instytucji audytowych rzadko kontaktowało się z urzędami ds. pomocy państwa lub nie utrzymywało z nimi żadnych kontaktów. Instytucje w 8 państwach członkowskich nie wiedziały o istnieniu takich urzędów na szczeblu krajowym. Tymczasem częstsza współpraca z urzędami ds. pomocy państwa może być dla instytucji audytowych dobrym sposobem na rozwijanie wiedzy fachowej w tej dziedzinie.

Komisja podjęła działania mające na celu uproszczenie obowiązujących przepisów dotyczących pomocy państwa oraz wzmocnienie zdolności administracyjnych państw członkowskich

83

Trybunał zbadał, czy Komisja podjęła odpowiednie działania zapobiegawcze w celu wyeliminowania problemu nieprzestrzegania zasad pomocy państwa w ramach polityki spójności. Działania takie mogą obejmować zarówno środki o charakterze legislacyjnym, jak np. uproszczenie przepisów czy ustanowienie wymogów sprawozdawczych na potrzeby monitorowania, jak i działania nieustawodawcze, takie jak szkolenia, seminaria i rozpowszechnianie dobrych praktyk. Działaniami takimi można objąć organy zaangażowane w zarządzanie pomocą państwa w ramach polityki spójności i jej kontrolowanie, jak również inne organy.

Rozszerzone ogólne rozporządzenie w sprawie wyłączeń blokowych skutkuje przeniesieniem odpowiedzialności z Komisji na państwa członkowskie

Nowe ogólne rozporządzenie w sprawie wyłączeń blokowych przewiduje większy zakres wyłączeń z wymogu zgłoszenia pomocy państwa, zapewnia większą przejrzystość i ustanawia nowe wymogi w zakresie oceny

84

W latach 2009-2014 kwota środków wydatkowanych zgodnie z zasadami określonymi w ogólnym rozporządzeniu w sprawie wyłączeń blokowych wyniosła ponad 115 mld euro[62]. W czerwcu 2014 r. Komisja przyjęła nowe ogólne rozporządzenie w sprawie wyłączeń blokowych, które zastąpiło rozporządzenie z 2008 r. Przyjęcie tego rozporządzenia to najistotniejsze działanie podjęte przez Komisję w zakresie pomocy państwa w odniesieniu do okresu programowania 2014-2020. Główne zmiany w rozporządzeniu z 2014 r. są następujące:

a) zwiększenie zakresu rozporządzenia,

b) zmiana w zasadach ustalania, czy wystąpił efekt zachęty,

c) zaostrzenie wymogów dotyczących przejrzystości,

d) ewaluacja *ex post* dużych programów pomocy.

Zwiększenie zakresu

85

Zakres ogólnego rozporządzenia w sprawie wyłączeń blokowych został poszerzony w wyniku dodania nowych kategorii pomocy[63], poszerzenia zakresu kategorii pomocy wyłączonych z obowiązku zgłoszenia zgodnie z rozporządzeniem z 2008 r.[64] oraz podwyższenia progów powodujących obowiązek zgłoszenia i poziomów intensywności pomocy w przypadku niektórych środków pomocy[65].

62 Zob. sporządzona przez Komisję tabela wyników w dziedzinie pomocy państwa za 2015 r.

63 Ustanowiono 22 nowe kategorie pomocy państwa zwolnione z obowiązku zgłoszenia, takie jak pomoc na rzecz infrastruktury szerokopasmowej czy pomoc przeznaczona na infrastrukturę sportową i wielofunkcyjną infrastrukturę rekreacyjną. Z niektórych kategorii, takich jak pomoc dla nowych przedsiębiorstw założonych przez kobiety, zrezygnowano. Inne z kolei, jak np. pomoc na usługi doradcze w zakresie innowacji i usługi wsparcia innowacji oraz pomoc na tymczasowe zatrudnienie wysoko wykwalifikowanego personelu, zostały połączone w jedną. Ogółem liczba kategorii pomocy zwolnionych z obowiązku zgłoszenia wzrosła z 26 do 43.

64 Zakres został poszerzony w przypadku np. pomocy na finansowanie ryzyka, pomocy inwestycyjnej na infrastrukturę badawczą oraz pomocy na ochronę środowiska.

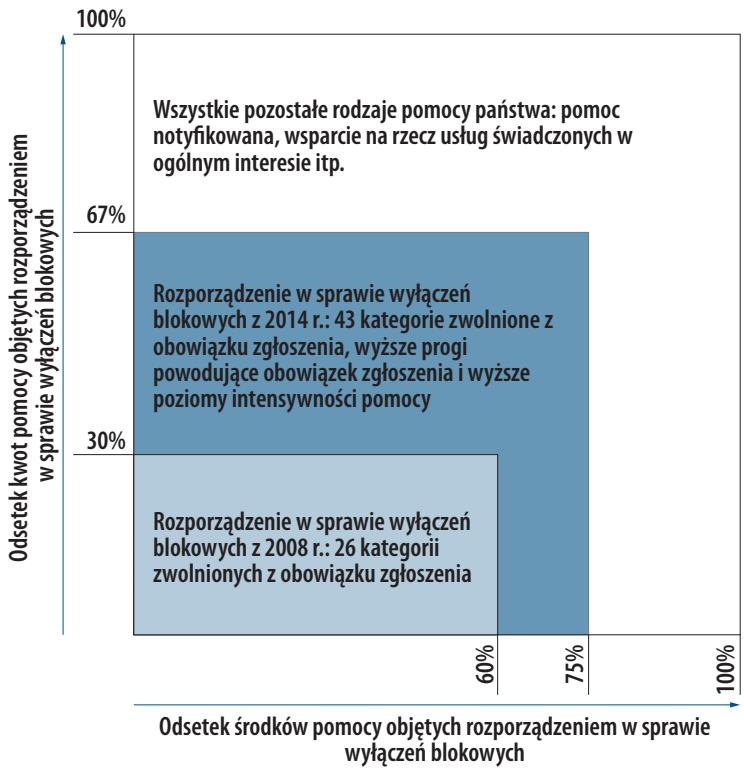
65 Progi powodujące obowiązek zgłoszenia podwyższono dla 30% kategorii pomocy przewidzianych w rozporządzeniu (np. w przypadku działalności badawczej i rozwojowej uległy one podwojeniu). Poziomy intensywności pomocy z kolei zostały zwiększone na przykład w przypadku pomocy inwestycyjnej na ochronę środowiska (z 35-55% do 40-75%).

86

Z szacunków DG COMP wynika, że rozporządzeniem z 2008 r. objętych było 60% środków pomocy i 30% kwot przyznanej pomocy[66], natomiast w okresie programowania 2014-2020 rozporządzenie z 2014 r. będzie prawdopodobnie miało zastosowanie do 75-90% środków i 67% kwot pomocy (zob. ***wykres 11***)[67]. Wpływ ten będzie można precyzyjnie ocenić dopiero w nadchodzących latach.

Wykres 11

Szacowany minimalny wpływ zwiększenia zakresu rozporządzenia w sprawie wyłączeń blokowych z 2014 r. w porównaniu z rozporządzeniem z 2008 r.



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie danych szacunkowych Komisji oraz ogólnych rozporządzeń w sprawie wyłączeń blokowych z 2008 i 2014 r.

66 Zob. komunikat prasowy Komisji IP 14 587 z 21 maja 2014 r.

67 Zob. notatka Komisji Europejskiej 14-369 z 21 maja 2014 r.

87

Poszerzając zakres rozporządzenia w sprawie wyłączeń blokowych, Komisja w znacznym stopniu zmniejszyła obciążenie administracyjne państw członkowskich i swoich własnych dyrekcji generalnych, ponieważ obowiązkiem zgłoszenia będzie objętych o wiele mniej środków pomocy. Taki krok oznacza jednak przeniesienie większej odpowiedzialności na państwa członkowskie, które będą zobowiązane do weryfikowania zgodności z zasadami pomocy państwa w przypadku większej liczby środków pomocy, na przykład pod kątem przestrzegania pułapów intensywności pomocy czy wykazania efektu zachęty. Tymczasem, jak wynika z monitorowania prowadzonego przez Komisję, w latach 2009-2014 państwa członkowskie popełniły wiele błędów przy opracowywaniu koncepcji i wdrażaniu programów pomocy, które to błędy mogły mieć niekorzystny wpływ na zgodność z rynkiem wewnętrznym, zwłaszcza w przypadku programów objętych ogólnym rozporządzeniem w sprawie wyłączeń blokowych (zob. pkt 52-54).

Zmiana w zasadach stosowania efektu zachęty

88

Pomoc państwa może skutecznie przyczynić się do osiągnięcia pożądanych celów w zakresie polityki publicznej tylko wówczas, gdy będzie zapewniać efekt zachęty, czyli gdy skłoni beneficjentów pomocy do działań, których bez tej pomocy by nie podjęli (zob. pkt 40). Druga istotna zmiana wprowadzona rozporządzeniem w sprawie wyłączeń blokowych z 2014 r. polegała na zbliżeniu wymogów odnoszących się do dużych przedsiębiorstw do wymogów stosowanych do MŚP, tak by ułatwić dużym przedsiębiorstwom wykazywanie efektu zachęty w momencie uzyskania przez nie wsparcia w ramach programu pomocy (zob. ***tabela 6***). Również to rozwiązanie przekłada się na zmniejszenie obciążeń administracyjnych dla Komisji, państw członkowskich i dużych przedsiębiorstw.

Tabela 6

Wykazywanie efektu zachęty (porównanie rozporządzenia w sprawie wyłączeń blokowych z 2008 r. z rozporządzeniem z 2014 r.)

	Rozporządzenie z 2008 r.		Rozporządzenie z 2014 r.
Pomoc dla MŚP	a)	złożenie wniosku o dofinansowanie przed rozpoczęciem prac nad projektem lub działaniem	
Pomoc na rzecz dużych przedsiębiorstw przyznana w ramach programów pomocy	a)	złożenie wniosku o dofinansowanie przed rozpoczęciem prac nad projektem lub działaniem	
	a)	weryfikacja, czy z dokumentacji przedstawionej przez beneficjenta wynika, że pomoc doprowadziła do istotnego zwiększenia rozmiaru lub zakresu projektu, do przyspieszenia jego realizacji bądź do istotnego zwiększenia kwoty przeznaczonej na projekt	-
Pomoc na rzecz dużych przedsiębiorstw przyznana poza programem pomocy	a) b)	złożenie wniosku o dofinansowanie przed rozpoczęciem prac nad projektem lub działaniem oraz weryfikacja, czy z dokumentacji przedstawionej przez beneficjenta wynika, że pomoc doprowadziła do istotnego zwiększenia rozmiaru lub zakresu projektu, do przyspieszenia jego realizacji bądź do istotnego zwiększenia kwoty przeznaczonej na projekt	

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie ogólnych rozporządzeń w sprawie wyłączeń blokowych z 2008 i 2014 r.

Zaostrzenie wymogów dotyczących przejrzystości

89

Trzecia poważna zmiana wynikająca z rozporządzenia w sprawie wyłączeń blokowych z 2014 r. dotyczy znacznego zaostrzenia wymogów dotyczących przejrzystości w przypadku pomocy indywidualnej. W myśl obecnie obowiązujących przepisów państwa członkowskie mają obowiązek publikować informacje nie tylko na temat wszystkich programów pomocy oraz pomocy *ad hoc*, ale również na temat wszystkich środków pomocy indywidualnej przekraczających 500 000 euro, przyznanych w ramach programów pomocy[68]. Tymczasem zgodnie z rozporządzeniem z 2008 r. państwa były zobowiązane do przesyłania informacji na temat większych środków pomocy indywidualnej jedynie do Komisji (bez publikacji), a obowiązek ten odnosił się wyłącznie do regionalnej pomocy inwestycyjnej i pomocy na działalność badawczo-rozwojową w pewnych określonych okolicznościach[69].

90

Aby usprawnić scentralizowaną publikację wszelkich informacji na temat udzielonej pomocy państwa udostępnionych na krajowych lub regionalnych stronach internetowych, DG COMP, we współpracy z państwami członkowskimi, opracowała specjalne narzędzie informatyczne pod nazwą *Transparency Award Module*, które udostępniono 1 lipca 2016 r.[70].

91

Trybunał przewiduje, że większa przejrzystość przełoży się na lepsze przestrzeganie zasad pomocy państwa w państwach członkowskich, ponieważ zainteresowane strony będą miały łatwiejszy dostęp do informacji w celu składania skarg dotyczących bezprawnie przyznanej pomocy. Komisja ma obowiązek rozpatrzyć wszystkie tego rodzaju skargi (zob. pkt 20).

Ewaluacja ex post dużych programów pomocy

92

Na potrzeby rozporządzenia w sprawie wyłączeń blokowych z 2014 r. Komisja wprowadziła pojęcie ewaluacji *ex post* w odniesieniu do programów pomocy w niektórych kategoriach o rocznym budżecie przekraczającym 150 mln euro[71]. Ewaluacje takie muszą być dokonywane przez państwa członkowskie w celu rozważenia pozytywnych i negatywnych skutków danego programu pomocy. Wiążą się one co prawda z większym obciążeniem administracyjnym dla państw członkowskich, jednak DG COMP złagodziła je nieco, ograniczając wymóg przeprowadzenia ewaluacji do dużych programów pomocy. Do końca 2015 r. państwa członkowskie przedłożyły DG COMP 18 planów ewaluacji, a pierwszych wyników można oczekiwać w 2017 r.

68 Informacje obejmujące wszelkie istotne aspekty udzielonej pomocy, takie jak kwota pomocy, organ udzielający pomocy oraz beneficjent, należy opublikować na kompleksowej stronie internetowej dotyczącej pomocy państwa na poziomie krajowym lub regionalnym począwszy najpóźniej od 1 lipca 2016 r. Zob. art. 9 ogólnego rozporządzenia w sprawie wyłączeń blokowych z 2014 r.

69 Art. 9 ogólnego rozporządzenia w sprawie wyłączeń blokowych z 2008 r.

70 https://webgate.ec.europa.eu/competition/transparency/public/search/chooseLanguage.

71 Art. 1 ust. 2 ogólnego rozporządzenia w sprawie wyłączeń blokowych z 2014 r. Kategorie te to pomoc regionalna, pomoc dla MŚP i pomoc na dostęp do finansowania dla MŚP, pomoc na działalność badawczą, rozwojową i innowacyjną, pomoc na ochronę środowiska oraz pomoc na rzecz infrastruktury szerokopasmowej.

Stosowanie rozporządzenia w sprawie wyłączeń blokowych z mocą wsteczną

93

Nowe ogólne rozporządzenie w sprawie wyłączeń blokowych zostało opublikowane w dniu 26 czerwca 2014 r. i weszło w życie z dniem 1 lipca 2014 r. Art. 58 ust. 1 stanowi: „[n]iniejsze rozporządzenie stosuje się do pomocy indywidualnej przyznanej przed jego wejściem w życie”[72]. Oznacza to, że pomoc udzielona przed wejściem w życie tego rozporządzenia, która była niezgodna z rynkiem wewnętrznym w momencie przyznania, może zostać uznana za zgodną z rynkiem wewnętrznym, jeśli spełnia nowe lub zmienione wymogi określone w rozporządzeniu[73]. Przykładowo beneficjent może naruszać przepisy dotyczące efektu zachęty obowiązujące w momencie przyznania pomocy, ale już nie nowe przepisy przewidziane w rozporządzeniu z 2014 r. W takiej konkretnej sytuacji, z uwagi na stosowanie rozporządzenia w sprawie wyłączeń blokowych z 2014 r. z mocą wsteczną, państwa członkowskie nie miałyby obowiązku odzyskania pomocy.

94

Stosowanie rozporządzenia z mocą wsteczną może prowadzić do uznania środka pomocy za zgodny z rynkiem wewnętrznym za sprawą zmiany w przepisach lub na mocy nowych przepisów, które nie obowiązywały w momencie przyznania pomocy. W ramach monitorowania prowadzonego w latach 2009-2014 Komisja wykryła 16 problemów, które miały wpływ na zgodność z rynkiem wewnętrznym w momencie przyznania pomocy. W przypadku czterech z nich uznała później, że pomoc jest zgodna z rynkiem wewnętrznym, co wynikało z zastosowania z mocą wsteczną rozporządzenia z 2014 r. Podobnie w ramach swych corocznych kontroli zgodności w 2014 r. Trybunał wykrył dwa błędy, które miały wpływ finansowy w momencie przyznania pomocy (gdy obowiązywało rozporządzenie w sprawie wyłączeń blokowych z 2008 r.), a które w momencie przeprowadzania kontroli (po tym, jak weszło w życie rozporządzenie z 2014 r.) zostały zakwalifikowane jako błędy dotyczące zgodności bez wpływu finansowego.

W dalszym ciągu w wielu państwach członkowskich występują trudności w monitorowaniu statusu procedur odzyskania bezprawnie przyznanej pomocy

95

W rozporządzeniu w sprawie wyłączeń blokowych z 2014 r. podtrzymano zasadę ustanowioną już w rozporządzeniu z 2008 r., zgodnie z którą nie można przyznać pomocy na rzecz przedsiębiorstwa, na którym ciąży obowiązek zwrotu pomocy[74]. Określana jest ona mianem zasady Deggendorf.

72 W rozporządzeniu w sprawie wyłączeń blokowych z 2008 r. znajdował się podobny zapis (zob. art. 44).

73 Sytuacja, w której Komisja podejmuje decyzję w sprawie zgodności pomocy z rynkiem wewnętrznym po tym, jak pomoc ta została przyznana, występuje, jeśli pomoc nie została prawidłowo zgłoszona, a Komisja dowiaduje się o tym na przykład w wyniku skargi złożonej przez zainteresowaną stronę.

74 Zob. art 1 ust. 4 ogólnego rozporządzenia w sprawie wyłączeń blokowych z 2014 r. i art. 1 ust. 6 rozporządzenia z 2008 r.

96

Kiedy Komisja przyjmuje decyzję nakazującą odzyskanie pomocy, odnośne państwo członkowskie jest zobowiązane odzyskać bezprawnie przyznaną pomoc od beneficjenta. Decyzje te są publikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej. W przeciwieństwie do pomocy indywidualnej, w przypadku której beneficjent jest wskazany w decyzji nakazującej odzyskanie środków, w odniesieniu do programów pomocy to do zadań państwa członkowskiego należy wskazanie przedsiębiorstw, które skorzystały z pomocy, i poinformowanie o tym Komisji, jak również ustalenie kwoty pomocy, jaką należy odzyskać. Oznacza to, że w przypadku decyzji mających zastosowanie do krajowych programów pomocy w Dzienniku Urzędowym nie podaje się nazw konkretnych przedsiębiorstw. Ponadto to państwo członkowskie odpowiada za odzyskanie środków i poinformowanie Komisji o tym fakcie. Nie ma jednak ogólnounijnego systemu, który umożliwiałby właściwym organom w państwach członkowskich uzyskanie informacji na temat statusu procedur odzyskania bezprawnie przyznanej pomocy (tj. sprawdzenie, czy nakaz odzyskania środków został zrealizowany). Stanowi to szczególny problem w przypadku przedsiębiorstw, które prowadzą działalność w więcej niż jednym państwie członkowskim.

Bardziej rygorystyczne warunki przyznawania pomocy przewidziane w wytycznych w sprawie pomocy regionalnej zachęcają do stosowania ogólnego rozporządzenia w sprawie wyłączeń blokowych

97

Zdaniem Komisji pomoc przyznawana zgodnie z wytycznymi w sprawie pomocy państwa (zob. ***załącznik IV***) stanowi szczególne zagrożenie dla rynku wewnętrznego, co wiąże się z jej wielkością (pomoc indywidualna, która przewyższa progi powodujące obowiązek zgłoszenia przewidziane w rozporządzeniu w sprawie wyłączeń blokowych) bądź z jej rodzajem (np. zgodnie z wytycznymi w sprawie pomocy regionalnej w niektórych regionach istnieje obowiązek zgłoszenia pomocy operacyjnej dla MŚP[75]). Z tego względu wytyczne są bardziej rygorystyczne niż przepisy ogólnego rozporządzenia w sprawie wyłączeń blokowych. W wytycznych w sprawie pomocy regionalnej, które stanowią jeden z siedmiu zestawów wytycznych dotyczących pomocy państwa zmodyfikowanych na potrzeby okresu programowania 2014-2020, nacisk położono na rozwój obszarów mniej uprzywilejowanych pod względem poziomu życia (obszary, w których PKB na mieszkańca wynosi 75% średniej unijnej lub mniej) lub gęstości zaludnienia (obszary, w których gęstość zaludnienia wynosi poniżej 12,5 mieszkańca na km^2), które mają szczególne znaczenie w ramach polityki spójności.

98

Wytyczne w sprawie pomocy regionalnej na lata 2014-2020 przyczyniają się do większej przejrzystości, ponieważ przewidują wymóg publikowania istotnych informacji na centralnej stronie internetowej[76]. Ograniczają one również ryzyko, że pomoc zakłóci rynek wewnętrzny, ponieważ przewidują niższe maksymalne poziomy intensywności pomocy dla dużych przedsiębiorstw na wszystkich obszarach z wyjątkiem obszarów najbiedniejszych[77]. Przewidują także zmiany w zasadach wykazywania efektu zachęty. Na przykład w obszarze pomocy inwestycyjnej nakładają na odbiorców pomocy wymóg przedstawienia, jak wyglądałaby sytuacja alternatywna, gdyby nie otrzymali wsparcia[78]. Wymóg ten ma również zastosowanie do MŚP, co sprawia, że jeśli chodzi o wykazanie efektu zachęty, wytyczne w sprawie pomocy regionalnej są znacznie bardziej rygorystyczne niż rozporządzenie w sprawie wyłączeń blokowych (zob. pkt 88).

75 W opinii Komisji pomoc operacyjna stanowi szczególne zagrożenie dla rynku wewnętrznego. Na przykład w programach operacyjnych na okres programowania 2014-2020 zamieszczono zastrzeżenie, że należy zwrócić szczególną uwagę na zasady pomocy państwa mające zastosowanie do pomocy operacyjnej.

76 Sekcja 3.8 wytycznych w sprawie pomocy regionalnej na lata 2014-2020.

77 Sekcja 5.4 wytycznych w sprawie pomocy regionalnej na lata 2014-2020 w porównaniu z sekcją 4.1.2 wytycznych w sprawie pomocy regionalnej na lata 2007-2013.

78 Sekcja 3.5 wytycznych w sprawie pomocy regionalnej na lata 2014-2020 w porównaniu z sekcją 4.1.1 (38) wytycznych w sprawie pomocy regionalnej na lata 2007-2013.

99

Wytyczne w sprawie pomocy regionalnej przewidują również wymóg objęcia programów pomocy – pod pewnymi warunkami – ewaluacją *ex post*. Zobowiązanie to może zostać nałożone przez DG COMP w przypadku programów pomocy o dużym budżecie, zawierających nowatorskie elementy bądź też gdy przewiduje się istotne zmiany rynkowe, technologiczne lub regulacyjne[79]. Według stanu na 30 czerwca 2016 r. państwa członkowskie przedłożyły dziesięć planów ewaluacji, zgodnie z wytycznymi w sprawie pomocy państwa, w tym pomocy regionalnej.

Nowo wprowadzone warunki wstępne oraz procedura mająca zastosowanie do dużych projektów mogą przyczynić się do lepszego przestrzegania zasad pomocy państwa w obszarze polityki spójności

100

W rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów na okres programowania 2014-2020 wprowadzono dwie zmiany, które mają szczególne znaczenie w kontekście pomocy państwa w obszarze polityki spójności[80]:

a) warunki wstępne,

b) nową, opcjonalną procedurę zatwierdzania dużych projektów.

Państwa członkowskie, które nie spełniają warunków wstępnych, to nie te same państwa, w których Komisja stwierdziła najwięcej problemów w przeszłości

101

Warunki wstępne to warunki oparte na określonych z góry kryteriach, których spełnienie Komisja uważa za konieczne do skutecznego i wydajnego wykorzystania środków UE. Pomoc państwa to tylko jeden z obszarów, w których określono takie warunki. Zdaniem Komisji spełnienie tych warunków może pomóc ograniczyć liczbę błędów i problematycznych przypadków dotyczących pomocy państwa, ponieważ ułatwi usprawnienie systemów zarządzania i kontroli w państwach członkowskich, co z kolei powinno przełożyć się na większe przestrzeganie zasad pomocy państwa.

102

Państwa członkowskie zostały zobowiązane do dokonania samooceny, czy i w jaki sposób spełniły następujące trzy kryteria: skuteczne stosowanie zasad pomocy państwa, szkolenia i rozpowszechnianie informacji wśród pracowników oraz zdolności administracyjne[81]. Pięć państw członkowskich uznało – w porozumieniu z Komisją – że nie spełniały tych warunków w momencie przyjęcia umów partnerstwa (zob. ***tabela 7***).

79 Zob. „Wytyczne dla Komisji i państw członkowskich dotyczące wspólnej metodyki oceny systemów zarządzania i kontroli w państwach członkowskich" z 18 grudnia 2014 r.

80 Rozporządzenie (UE) nr 1303/2013.

81 Art. 19 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013.

Tabela 7

Państwa członkowskie, które nie spełniają kryteriów dotyczących warunków wstępnych w zakresie pomocy państwa

Kryterium	Chorwacja	Republika Czeska	Włochy	Rumunia	Słowacja
Rozwiązania dotyczące skutecznego stosowania zasad pomocy państwa	-	-	-	-	-
Rozwiązania w zakresie szkoleń i rozpowszechniania informacji wśród pracowników	-	√	-	√	√
Rozwiązania zapewniające zdolności administracyjne	-	-	-	√	-

Uwaga: Symbol √ oznacza, że kryterium zostało spełnione.
- oznacza, że kryterium nie jest spełnione.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie danych Komisji.

103

W każdym przypadku DG REGIO i dane państwo członkowskie uzgodniły szereg działań, jakie mają zostać podjęte przez to państwo, które udokumentowano w planach działania. Przykłady przedstawiono w ***ramce 8***.

Ramka 8

Przykłady działań, które mają zostać zrealizowane w celu spełnienia warunków wstępnych dotyczących pomocy państwa

Rozwiązania, jakie muszą zostać wdrożone przez państwa członkowskie wymienione w tabeli 7

Skuteczne stosowanie zasad pomocy państwa. Przykłady uzgodnionych działań:

ustanowienie centralnych rejestrów pomocy państwa na potrzeby weryfikowania zgodności z przepisami rozporządzenia w sprawie wyłączeń blokowych z 2014 r. oraz rejestrowania pomocy *de minimis* (Włochy i Rumunia),

zapewnienie przestrzegania zasady Deggendorf, na przykład poprzez publikowanie listy przedsiębiorstw, które nie wywiązały się z obowiązku zwrotu pomocy (Republika Czeska, Włochy i Rumunia).

Szkolenia i rozpowszechnianie informacji wśród pracowników. Przykłady uzgodnionych działań:

nałożenie na pracowników obowiązku odbycia co najmniej dwóch szkoleń z zakresu pomocy państwa w roku (Włochy),

utworzenie operacyjnej sieci ekspertów i koordynatorów w zakresie pomocy państwa (Chorwacja).

Zapewnianie zdolności administracyjnych. Przykłady uzgodnionych działań:

zobowiązanie państwa członkowskiego do wzmocnienia zdolności administracyjnych o 10-15 etatów (Słowacja),

przyjęcie planu naboru pracowników do krajowych organów zajmujących się zarządzaniem funduszami strukturalnymi i inwestycyjnymi (Chorwacja).

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie planów działania ustanowionych w celu spełnienia warunków wstępnych w zakresie pomocy państwa.

104

Działania te muszą zostać ukończone do końca 2016 r. Komisja oceni ich realizację po otrzymaniu od państw członkowskich sprawozdań na temat zakończenia realizacji planów działania. Jeśli na podstawie tej oceny Komisja uzna, że plan nie został właściwie zrealizowany, może zawiesić płatności na rzecz danego państwa członkowskiego[82]. Według stanu na koniec sierpnia 2016 r. przeprowadzana przez Komisję ocena, czy pięć państw członkowskich wspomnianych powyżej zrealizowało wszystkie działania przewidziane w odnośnych planach, była wciąż w toku.

105

W rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów nie zobowiązano państw członkowskich do dokonania samooceny pod kątem stopnia przestrzegania zasad pomocy państwa w okresie programowania 2007-2013. Przewidziano natomiast trzy szczegółowe kryteria dotyczące rozwiązań o charakterze administracyjnym (zob. ***tabela 7***). Analizując, czy państwa członkowskie przeprowadziły samooceny w odpowiedni sposób, Komisja nie korzystała w skuteczny sposób z dostępnych informacji z monitorowania, które można by wykorzystać w celu opracowania planów działania dla wszystkich państw członkowskich, w których w przeszłości wykryto istotne problemy. W szczególności, jak wynika z monitorowania prowadzonego przez DG COMP w latach 2006-2014, w niektórych państwach członkowskich stwierdzono większą częstotliwość występowania problemów w zakresie koncepcji i wdrażania środków pomocy niż w państwach, które uznały, że nie spełniają warunków wstępnych dotyczących pomocy państwa (zob. pkt 55).

Alternatywna procedura zatwierdzania dużych projektów może uprawnić weryfikację kwestii dotyczących zasad pomocy państwa przez Komisję, lecz nie została pomyślana w taki sposób, by każdorazowo zapewniać państwom członkowskim pewność prawa

106

W okresie programowania 2007-2013 duże projekty były zatwierdzane przez Komisję po weryfikacji przez nią wniosków o dofinansowanie przesłanych przez państwa członkowskie (zob. pkt 66-71). Na potrzeby okresu programowania 2014-2020 w rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów ustanowiono drugą, alternatywną procedurę zatwierdzania dużych projektów[83], w ramach której wniosek o dofinansowanie jest oceniany przez niezależnego eksperta, zanim zostanie notyfikowany Komisji przez państwo członkowskie (zob. ***ramka 9***). Korzystanie z tej alternatywnej procedury nie jest obowiązkowe. Do czerwca 2016 r. z jej zastosowaniem złożono tylko jeden wniosek dotyczący dużego projektu.

82 Art. 19 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013.

83 Art. 101 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013.

Ramka 9

Wyznaczenie niezależnego eksperta i weryfikacja niezależnej oceny jakości

Niezależny ekspert ocenia wniosek o dofinansowanie dużego projektu. Ocena ta obejmuje analizę charakteru środka pomocy oraz jego zgodności z rynkiem wewnętrznym. Jeśli wniosek zostanie oceniony pozytywnie, instytucja zarządzająca może zatwierdzić duży projekt i przesłać go Komisji. Komisja ma prawo wyrazić sprzeciw w ciągu trzech miesięcy, jeśli stwierdzi „istotne słabe punkty" w sprawozdaniu z niezależnej oceny jakości.

Ekspert jest wybierany przez państwo członkowskie, pod warunkiem wyrażenia zgody przez Komisję. Komisja zatwierdziła już wstępnie grupę ekspertów pod nazwą „wspólna inicjatywa wsparcia projektów w regionach europejskich" (JASPERS)[84].

84 JASPERS to program wsparcia technicznego, w którym udział biorą DG REGIO, Europejski Bank Inwestycyjny oraz Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju. Wsparcie to jest udzielane państwom członkowskim bezpłatnie.

107

Ta alternatywna procedura mająca zastosowanie do dużych projektów może uprawnić weryfikację kwestii dotyczących zasad pomocy państwa przez Komisję, lecz nie została pomyślana w taki sposób, żeby zawsze przy podejmowaniu decyzji w sprawie dużego projektu państwo członkowskie miało pewność co do zgodność z zasadami pomocy państwa. Taką pewność można bowiem uzyskać jedynie w drodze notyfikacji pomocy przez państwo członkowskie, na podstawie której Komisja wydaje decyzję w sprawie pomocy państwa (zob. pkt 70).

Wspólny plan działania w zakresie pomocy państwa ustanowiony przez Komisję ma na celu wzmocnienie zdolności administracyjnych państw członkowskich i wymaga ciągłej uwagi

108

W marcu 2015 r. DG COMP i DG REGIO uzgodniły wspólny plan działania w zakresie pomocy państwa[85].

109

Plan ten początkowo obejmował sześć działań mających na celu podniesienie poziomu wiedzy i know-how w zakresie pomocy państwa we wszystkich państwach członkowskich. Działania te to: wskazywanie i rozpowszechnianie dobrych praktyk, szkolenia dla specjalistów w dziedzinie pomocy państwa, warsztaty dotyczące sytuacji w poszczególnych państwach, seminaria dla specjalistów, dalszy rozwój bazy danych, w której zgromadzone są pytania i odpowiedzi (platforma ECN-ET[86]), oraz stworzenie bazy danych z informacjami na temat pomocy państwa. W 2016 r. Komisja dodała siódme działanie (zob. ***tabela 8***).

85 „Wzmocnienie zdolności administracyjnych w zakresie zarządzania funduszami państw członkowskich w obszarze pomocy państwa – wspólny plan działania" przyjęty przez Komisję 18 marca 2015 r.

86 Elektroniczna platforma wymiany dokumentów w ramach europejskiej sieci konkurencji (ECN-ET) umożliwia państwom członkowskim zadawanie DG COMP pytań dotyczących pomocy państwa. Co do zasady zarówno pytania, jak i odpowiedzi udzielone przez DG COMP publikowane są do wglądu dla wszystkich państw członkowskich. Wyjątek od tej reguły stanowią przypadki, które są tak specyficzne, że informacje na ich temat nie byłyby użyteczne dla pozostałych państw.

Tabela 8

Wspólny plan działania w zakresie pomocy państwa przyjęty przez Komisję

Nr	Działanie i termin realizacji	Opis	Stan na sierpień 2016 r.
1	Wskazywanie i rozpowszechnianie dobrych praktyk Pierwsze wyniki oczekiwane w II kwartale 2015 r.	Opracowanie wykazu skutecznych narzędzi wykorzystywanych w różnych państwach członkowskich do wzmacniania zdolności administracyjnych oraz wskazanie dobrych praktyk, z których korzystać mogłyby wszystkie państwa członkowskie.	Ukończono w 2016 r.
2	Szkolenie z zakresu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych dla specjalistów w dziedzinie krajowych przepisów dotyczących pomocy publicznej[1] II kwartał 2015 r.	Jednodniowe szkolenie w Brukseli przeznaczone dla specjalistów w dziedzinie krajowych przepisów dotyczących pomocy publicznej	Według stanu na sierpień 2016 r. szkolenie nie odbyło się.
3	Warsztaty dotyczące sytuacji w poszczególnych państwach Począwszy od II kwartału 2015 r.	Organizacja interaktywnych warsztatów w państwach członkowskich, które nie spełniają warunku wstępnego dotyczącego pomocy państwa bądź w przypadku których zaobserwowano poważne utrudnienia.	Seminaria zorganizowano w 2014 r. (Hiszpania) i 2015 r. (Bułgaria, Chorwacja, Republika Czeska, Włochy, Rumunia i Słowacja).
4	Seminaria dla specjalistów, internetowe kursy szkoleniowe Działanie o charakterze ciągłym	Rozpowszechnianie wiedzy za pośrednictwem bardzo szczegółowych, indywidualnie opracowanych seminariów dotyczących konkretnego tematu/zagadnienia	Warsztaty tematyczne poświęcone działalności badawczej, rozwojowej i innowacyjnej odbyły się w Brukseli w styczniu 2016 r.
5	Opracowanie bazy danych, w której zebrane są pytania i odpowiedzi Działanie o charakterze ciągłym	Udzielanie wskazówek dotyczących interpretacji nowych przepisów specjalistom w dziedzinie krajowych przepisów dotyczących pomocy publicznej za pośrednictwem platformy elektronicznej administrowanej w pełni przez DG COMP.	Do czerwca 2016 r. przesłano ponad 600 pytań i odpowiedzi, które obecnie są przenoszone do serwisu *e*State aid wiki (zob. działanie 6).
6	Stworzenie serwisu wiki dotyczącego pomocy państwa Działanie o charakterze ciągłym	Podsumowanie najważniejszych pytań zadanych za pośrednictwem platformy ECN-ET	Serwis został uruchomiony w lutym 2016 r. pod nazwą *e*State aid wiki. Do czerwca 2016 r. opublikowano w nim około 270 pytań i odpowiedzi.
7	Opracowanie specjalnego modułu szkoleń	DG REGIO/DG EMPL i DG COMP wraz z Europejskim Instytutem Administracji Publicznej przygotowują serię dwudniowych szkoleń z zakresu pomocy państwa. Dwa szkolenia odbędą się w Brukseli w listopadzie i grudniu 2016 r. Kolejne będą organizowane w zależności od zapotrzebowania ze strony państw członkowskich. Grupa docelowa to osoby zajmujące się w praktyce europejskimi funduszami strukturalnymi i inwestycyjnymi, dysponujące pewnym doświadczeniem w zakresie pomocy państwa.	Zaplanowano na listopad i grudzień 2016 r.

1 Europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne obejmują EFRR, Fundusz Spójności, EFS, Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejski Fundusz Morski i Rybacki.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie informacji przekazanych przez Komisję.

Uwagi

110
Spośród siedmiu działań przewidzianych we wspólnym planie działania w zakresie pomocy państwa działania nr 1 i 3 zostały wdrożone w pełni, natomiast działania nr 5 i 6 zostały zrealizowane i funkcjonują w sposób ciągły. Według stanu na sierpień 2016 r. pozostałe trzy działania nie zostały wdrożone – jedno było na etapie realizacji (działanie nr 4), a dwa jeszcze się nie zaczęły (działania nr 2 i 7).

111
Ponadto Trybunał ustalił, że DG REGIO i DG EMPL znacznie zwiększyły liczbę oferowanych szkoleń – z pięciu w latach 2012-2013 do 17 w latach 2014-2015. W latach 2014-2015, na wniosek 19 państw członkowskich[87], DG COMP zorganizowała z kolei 37 szkoleń dotyczących reformy przepisów dotyczących pomocy państwa przyjętych na okres programowania 2014-2020. Ponadto do stycznia 2016 r. DG COMP zorganizowała szkolenia na temat pomocy państwa i infrastruktury dla pięciu państw członkowskich[88].

112
Wspólny plan działania w zakresie pomocy państwa oraz większa liczba szkoleń oferowanych przez Komisję to część ogólnych starań na rzecz zapewnienia lepszego przestrzegania przez państwa członkowskie zasad pomocy państwa, po części w odpowiedzi na powierzone im dodatkowe obowiązki w tej dziedzinie. Inicjatywy te mają duże znaczenie dla zniwelowania ryzyka, jakie wiąże się ze zwiększeniem roli państw członkowskich w zakresie opracowywania koncepcji i wdrażania środków pomocy. Wyniki ankiety przeprowadzonej przez Trybunał pokazują, że z pozytywnym odbiorem spotkał się zwłaszcza serwis *e*State aid wiki, wykorzystywany w szerokim zakresie przez państwa członkowskie. Do 30 czerwca 2016 r. zamieszczono w nim około 270 pytań i odpowiedzi[89].

113
Stopień, w jakim działania te przyczynią się do lepszego wykrywania błędów dotyczących pomocy państwa i zapobiegania im w państwach członkowskich, będzie można ocenić dopiero w przyszłości.

87 Wszystkie państwa członkowskie z wyjątkiem Danii, Irlandii, Grecji, Cypru, Litwy, Luksemburga, Malty, Niderlandów i Austrii.

88 Bułgaria, Chorwacja, Republika Czeska, Rumunia i Słowacja.

89 Na istniejącej wcześniej platformie ECN-ET dostępnych było ponad 600 pytań i odpowiedzi, które obecnie są przenoszone do serwisu *e*State aid wiki.

Wnioski i zalecenia

114

W ramach swych kontroli w obszarze polityki spójności przeprowadzanych od 2010 r. Trybunał stwierdził, że w znacznym stopniu nie przestrzegano zasad pomocy państwa. W niniejszym sprawozdaniu zwrócono uwagę na potrzebę podniesienia poziomu wiedzy na temat obowiązujących przepisów na poziomie państw członkowskich, jak również na konieczność zapewniania ciągłego wsparcia przez Komisję, tak by skutecznie zapobiegać przypadkom naruszeń zasad pomocy państwa oraz wykrywać je i korygować. Ogólnie Trybunał ustalił, co następuje:

a) W trakcie kontroli przeprowadzonych w latach 2010-2014 Komisja i Trybunał wykryły liczne przypadki naruszenia zasad pomocy państwa. Błędy w wydatkach z EFRR i Funduszu Spójności w istotnym stopniu złożyły się na szacowany przez Trybunał poziom błędu w obszarze polityki spójności. Trybunał ustalił, że w ramach swych kontroli i monitorowania w obszarze spójności Komisja wykrywała nieprawidłowości w podobnym zakresie co Trybunał. Instytucje audytowe w państwach członkowskich z kolei wykrywały naruszenia zasad pomocy państwa na znacznie mniejszą skalę niż Komisja czy Trybunał, co wskazuje na to, że jak dotąd nie przykładały wystarczającej wagi do tej kwestii w swoich audytach.

b) W okresie programowania 2007-2013 Komisja nie rejestrowała wykrytych przez siebie błędów dotyczących pomocy państwa ani błędów zgłoszonych przez państwa członkowskie w sposób, który umożliwiłby jej przeprowadzenie ich odpowiedniej analizy. Tymczasem analiza taka mogłaby pomóc Komisji w opracowaniu lepiej ukierunkowanych i indywidualnie dostosowanych działań zapobiegawczych dotyczących państw członkowskich i programów.

c) Szczególnie na początku okresu programowania 2007-2013 Komisja nie weryfikowała systematycznie dużych projektów pod kątem zgodności z przepisami w tym zakresie. Istnieje zatem ryzyko, że niektóre z takich projektów współfinansowanych ze środków UE są niezgodne z rynkiem wewnętrznym, co może również wynikać z faktu, że do 2012 r., a więc przed doprecyzowaniem przepisów za sprawą wyroku w sprawie portu lotniczego Lipsk/Halle, państwa członkowskie rzadko zgłaszały Komisji inwestycje w infrastrukturę. Aby zniwelować to ryzyko w przyszłości, Komisja zintensyfikowała wewnętrzne działania zapobiegawcze i na potrzeby okresu programowania 2014-2020 ustanowiła alternatywną procedurę zatwierdzania dużych projektów, obejmującą niezależną ocenę jakości. Jak wynika z informacji udzielonych przez Komisję, duże projekty będą zatwierdzane wyłącznie po wewnętrznej weryfikacji kwestii dotyczących pomocy państwa, niezależnie od procedury stosowanej przez dane państwo członkowskie.

d) Komisja podjęła kroki w celu uproszczenia przepisów dotyczących pomocy państwa przyjętych na okres programowania 2014-2020, które przyczyniły się co prawda do zmniejszenia obciążeń administracyjnych i większej przejrzystości, lecz jednocześnie nałożyły na państwa członkowskie nowe obowiązki, jeśli chodzi o opracowywanie koncepcji i wdrażanie środków pomocy. Przyznanie państwom członkowskim większej odpowiedzialności w tym zakresie wiąże się jednak z ryzykiem większej liczby błędów. Jak bowiem wynika z monitorowania prowadzonego przez Komisję, państwa członkowskie popełniły wiele błędów przy opracowywaniu koncepcji programów pomocy na okres programowania 2007-2013 i ich wdrażaniu. Aby zniwelować to ryzyko, Komisja podjęła działania na rzecz wzmocnienia zdolności administracyjnych państw członkowskich w obszarze pomocy państwa, obejmujące m.in. ustanowienie warunków wstępnych (tzw. warunków *ex ante*) w odniesieniu do systemów pomocy państwa, co ma usprawnić wydajne i skuteczne wdrażanie europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych. Państwa członkowskie, które uznano za niespełniające

warunków wstępnych, to jednak nie zawsze te same państwa, w których Komisja wykryła najwięcej problemów w przeszłości. Co więcej, działania te wymagają ciągłej uwagi.

Komisja nie dysponowała kompleksowym przeglądem informacji na temat błędów dotyczących pomocy państwa, państwa członkowskie nie kładły dostatecznego nacisku na tę kwestię, a monitorowanie prowadzone przez Komisję nie doprowadziło do odzyskania istotnych kwot pomocy

115

W latach 2010-2014 Trybunał wykrył znaczną liczbę przypadków nieprzestrzegania zasad pomocy państwa w 269 skontrolowanych projektach w obszarze polityki spójności, w przypadku których zasady te obowiązywały. Błędy w tym zakresie w istotnym stopniu złożyły się na szacowany przez Trybunał poziom błędu w obszarze polityki spójności. Audyty przeprowadzone w tej dziedzinie przez DG REGIO dały zbliżone wyniki do kontroli Trybunału (zob. pkt 33-36 i 47-48).

116

Kiedy wykryte zostają przypadki naruszenia zasad pomocy państwa, Komisja nakłada korekty finansowe na państwa członkowskie, aby chronić budżet UE. W latach 2010-2014 DG REGIO zrealizowała lub była w trakcie realizacji 18 korekt w odniesieniu do siedmiu państw członkowskich, przynajmniej po części wynikających z nieprzestrzegania zasad pomocy państwa. Dziesięć z nich nałożono w następstwie audytów DG REGIO, pięć w następstwie kontroli Trybunału, a trzy w wyniku dokonanego przez DG REGIO przeglądu rocznych sprawozdań audytowych sporządzonych przez instytucje audytowe. 11 z tych korekt, na łączną kwotę 38,4 mln euro, nałożonych na pięć państw członkowskich, odnosiło się wyłącznie do pomocy państwa[90]. W przypadku pozostałych korekt finansowych nie ma możliwości skwantyfikowania, w jakim stopniu odnosiły się one do pomocy państwa.

117

Komisja jest zobowiązana regularnie monitorować wdrażanie środków pomocy w celu zweryfikowania, czy i w jakim zakresie są one zgodne z zasadami pomocy państwa. W razie gdy stwierdzi, że są one niezgodne z rynkiem wewnętrznym, może przystąpić do odzyskania środków. Jak dotąd – zważywszy na liczbę i wagę problemów wykrytych w ramach monitorowania – DG COMP podjęła jedynie ograniczone działania naprawcze. Na podstawie wyników monitorowania DG COMP uznaje, że w latach 2009-2014 problemy występowały średnio w około 36% wszystkich programów pomocy. Szczególnie widoczne są problemy w zakresie zgodności z rynkiem wewnętrznym (7,3% wszystkich programów). W następstwie monitorowania przez DG COMP w tym okresie doszło do ośmiu przypadków dobrowolnego odzyskania środków oraz do wszczęcia ośmiu postępowań formalnych, które doprowadziły do odzyskania łącznie 0,3 mln euro (zob. pkt 52-56).

90 Grecja, Hiszpania, Francja, Austria i Polska.

Zalecenie 1

Komisja powinna podejmować działania naprawcze w sytuacji, gdy środki pomocy są niezgodne z zasadami pomocy państwa.

Docelowy termin realizacji: niezwłocznie.

118

W odniesieniu do okresu programowania 2007-2013 ani DG REGIO, ani DG EMPL nie rejestrowały wykrytych przez siebie przypadków nieprzestrzegania zasad pomocy państwa w sposób, który umożliwiałby im dokonanie rzetelnej analizy błędów w tym zakresie (zob. pkt 57-61).

119

Na potrzeby okresu programowania 2014-2020 Komisja stworzyła bazę danych MAPAR służącą do rejestrowania informacji na temat przypadków nieprzestrzegania zasad pomocy państwa wykrytych w ramach jej audytów dotyczących EFRR, Funduszu Spójności i EFS. Choć system ten stanowi ważny krok w kierunku poprawy sytuacji, dostępu do niego nie udzielono DG COMP (zob. pkt 57).

120

Błędy dotyczące pomocy państwa zgłaszane przez organy państw członkowskich są rejestrowane w należącym do Komisji systemie zarządzania nieprawidłowościami (IMS). System IMS wykazuje pewne niedociągnięcia, takie jak brak odrębnej kategorii dla błędów dotyczących pomocy państwa czy niewystarczający opis błędów, w związku z czym ma ograniczoną przydatność w praktyce. Co więcej, również do niego DG COMP nie ma dostępu (zob. pkt 58-59).

Zalecenie 2

a) Komisja powinna korzystać z bazy MAPAR w celu rejestrowania nieprawidłowości w sposób umożliwiający łatwą analizę np. ich rodzaju, częstości, wagi, lokalizacji geograficznej i przyczyn. Baza ta powinna również zawierać informacje na temat działań następczych podjętych w związku z tymi nieprawidłowościami (takich jak nałożone korekty finansowe).

Docelowy termin realizacji: niezwłocznie.

b) Jeśli chodzi o IMS, Komisja powinna dostosować strukturę tej bazy danych, tak aby można było uzyskiwać z niej informacje na temat nieprawidłowości dotyczących np. pomocy państwa w sposób umożliwiający ich analizę w poszczególnych państwach członkowskich, w podziale na różne rodzaje błędów.

Docelowy termin wdrożenia: do końca 2017 r.

c) należy umożliwić DG COMP regularny dostęp do wszelkich istotnych informacji na temat nieprawidłowości dotyczących pomocy państwa, zawartych w bazach MAPAR i IMS.

Docelowy termin realizacji: niezwłocznie.

121

Decyzja Komisji w sprawie zatwierdzenia dużego projektu opiera się na ocenie istotności, rentowności, trwałości i profilu środowiskowego projektu, uzasadnieniu wnioskowanego dofinansowania, jak również na informacjach od państwa członkowskiego, czy planowane jest przyznanie pomocy państwa. Nie została ona jednak pomyślana w taki sposób, żeby zawsze przy podejmowaniu decyzji w sprawie dużego projektu państwo członkowskie miało pewność co do zgodność z zasadami pomocy państwa. Taką pewność można bowiem uzyskać jedynie w drodze notyfikacji pomocy przez państwo członkowskie, na podstawie której Komisja wydaje decyzję w sprawie pomocy państwa (zob. pkt 69-70).

122

Szczególnie na początku okresu programowania 2007-2013 Komisja nie weryfikowała systematycznie dużych projektów pod kątem zgodności z przepisami w tym zakresie. W rezultacie istnieje ryzyko, że niektóre z takich projektów współfinansowanych ze środków UE są niezgodne z rynkiem wewnętrznym, co może również wynikać z faktu, że do 2012 r., a więc przed doprecyzowaniem przepisów za sprawą wyroku w sprawie portu lotniczego Lipsk/Halle, państwa członkowskie rzadko zgłaszały Komisji inwestycje w infrastrukturę. Aby zniwelować to ryzyko w przyszłości, Komisja zintensyfikowała wewnętrzne działania zapobiegawcze i na potrzeby okresu programowania 2014-2020 ustanowiła alternatywną procedurę zatwierdzania dużych projektów, obejmującą niezależną ocenę jakości (zob. pkt 62-65, 70 i 106-107).

Zalecenie 3

a) Komisja powinna zatwierdzać duże projekty dopiero po wewnętrznej weryfikacji pomocy państwa i systematycznie zwracać się do państw członkowskich o odnośną notyfikację w razie potrzeby, tak aby zapewnić pewność prawa bez względu na to, jaką procedurę składania wniosku wybrały państwa członkowskie.

Docelowy termin realizacji: niezwłocznie.

123

W latach 2010-2014 instytucje audytowe oszacowały, że pomoc państwa przyznano w przypadku około jednej trzeciej skontrolowanych przez nie projektów finansowanych z EFRR/Funduszu Spójności i EFS. Błędy w tym zakresie wykryły jednak tylko w 3,6% tych projektów. W tym samym okresie w projektach tego rodzaju Trybunał wykrył ponad pięciokrotnie więcej błędów dotyczących pomocy państwa. W nieco ponad jednej trzeciej skontrolowanych list kontrolnych wykorzystywanych przez instytucje audytowe stwierdzono istotne uchybienia w sekcji dotyczącej pomocy państwa. W 2015 r. dokonano ulepszeń pod tym względem. Większość błędów zgłoszonych w rocznych sprawozdaniach instytucji audytowych dotyczyła pomocy *de minimis*. Utworzenie centralnego rejestru, który zawierałby kompletne informacje na temat wszystkich przypadków pomocy *de minimis* udzielonej przez dane państwo członkowskie, ułatwiłoby zapobieganie tego rodzaju błędom (zob. pkt 43 i 74-79).

124

Niemal wszystkie instytucje audytowe oceniły unijne ramy prawne w zakresie pomocy państwa jako co najmniej dość złożone. Z tego względu wyraziły potrzebę dodatkowego wsparcia, jeśli chodzi o kontrolę przestrzegania zasad pomocy państwa, a w szczególności zainteresowane były praktycznym podręcznikiem opartym na analizie przykładów. W odniesieniu do szczegółowych aspektów, takich jak status decyzji nakazujących odzyskanie pomocy, organy państw członkowskich nie dysponują niezbędnymi informacjami, by weryfikować zgodność z obowiązującymi zasadami pomocy państwa (zasada Deggendorf) (zob. pkt 80-82 i 95-96).

Zalecenie 4

a) Komisja powinna dopilnować, by kontrole dotyczące zgodności z zasadami pomocy państwa przeprowadzane przez instytucje audytowe miały wystarczająco szeroki zakres i dostatecznie wysoką jakość.

Docelowy termin wdrożenia: marzec 2017 r.

b) Mając na względzie zamknięcie okresu programowania 2007-2013, Komisja powinna zwrócić się do instytucji audytowych, by sprawdziły, czy duże projekty zatwierdzone przed końcem 2012 r. są zgodne z zasadami pomocy państwa.

Docelowy termin wdrożenia: marzec 2017 r.

c) Komisja powinna opracować dodatkowe materiały z wytycznymi, w tym zwłaszcza studia przypadków obrazujące dobre praktyki oraz najczęstsze rodzaje i przyczyny naruszeń zasad pomocy państwa.

Docelowy termin wdrożenia: do końca 2017 r.

d) Komisja powinna zachęcać państwa członkowskie do utworzenia centralnych rejestrów na potrzeby monitorowania pomocy *de minimis*.

Docelowy termin wdrożenia: do końca 2017 r.

e) Komisja powinna stworzyć centralną bazę danych o zasięgu europejskim, w której organy państw członkowskich mogłyby sprawdzić tożsamość przedsiębiorstw objętych nakazami odzyskania środków przyznanych w ramach pomocy państwa oraz status odnośnych postępowań, tak aby umożliwić tym organom przestrzeganie zasady Deggendorf. Dostęp do tej bazy powinien być udzielany tylko w razie takiej konieczności.

Docelowy termin wdrożenia: do końca 2017 r.

Komisja podjęła działania mające na celu wzmocnienie zdolności administracyjnych państw członkowskich oraz uproszczenie obowiązujących zasad pomocy państwa, nakładając nowe obowiązki na państwa członkowskie

125

Komisja przyjęła nowe ogólne rozporządzenie w sprawie wyłączeń blokowych na okres programowania 2014-2020. Zakres rozporządzenia został znacznie rozszerzony, co oznacza, że objęto nim jeszcze więcej środków pomocy. Poszerzając zakres rozporządzenia w sprawie wyłączeń blokowych, Komisja w znacznym stopniu zmniejszyła obciążenie administracyjne państw członkowskich i własnych dyrekcji, ponieważ obowiązkiem zgłoszenia objętych będzie o wiele mniej środków pomocy. Państwa członkowskie będą natomiast zobowiązane do zapewnienia zgodności z zasadami pomocy państwa i weryfikowania tej zgodności w przypadku większej liczby środków pomocy, na przykład pod kątem przestrzegania pułapów intensywności pomocy czy wykazania efektu zachęty. Zasadniczo wytyczne w sprawie pomocy państwa na okres programowania 2014-2020 są bardziej rygorystyczne niż przepisy ogólnego rozporządzenia w sprawie wyłączeń blokowych, co stanowi zachętę do jego dalszego wykorzystywania (zob. pkt 85-87 i 97-98).

126

Przyznanie państwom członkowskim większej roli w następstwie poszerzenia zakresu rozporządzenia w sprawie wyłączeń blokowych wiąże się jednak z ryzykiem większej liczby błędów. Jak bowiem wynika z monitorowania prowadzonego przez Komisję, przy opracowywaniu koncepcji i wdrażaniu programów pomocy w latach 2009-2014 państwa członkowskie popełniły wiele błędów, które mogły mieć niekorzystny wpływ na zgodność z rynkiem wewnętrznym, zwłaszcza w przypadku programów objętych ogólnym rozporządzeniem w sprawie wyłączeń blokowych (zob. pkt 52-54).

127

Przepisy rozporządzenia w sprawie wyłączeń blokowych zostały jednak zmodyfikowane, by zniwelować to ryzyko. I tak na przykład rozporządzenie z 2014 r. ułatwia dużym przedsiębiorstwom, które uzyskały pomoc państwa, wykazywanie efektu zachęty. Kolejna istotna zmiana polega na zwiększeniu wymogów w zakresie przejrzystości, co zdaniem Trybunału powinno przełożyć się na lepsze przestrzeganie zasad pomocy państwa w państwach członkowskich, ponieważ zainteresowane strony będą miały łatwiejszy dostęp do informacji w celu składania skarg dotyczących bezprawnie przyznanej pomocy (zob. pkt 88-91).

128

Aby usprawnić opracowywanie koncepcji programów pomocy przez państwa członkowskie, na potrzeby okresu programowania 2014-2020 Komisja wprowadziła ewaluacje *ex post,* dokonywane w szczególności w przypadku największych programów pomocy. Zgodnie z rozporządzeniem w sprawie wyłączeń blokowych będą one obowiązkowe w niektórych kategoriach w odniesieniu do programów pomocy o rocznym budżecie przekraczającym 150 mln euro. Państwa członkowskie mają przedstawić pierwsze wyniki tych ewaluacji do 2017 r. (zob. pkt 92 i 99).

129

Na mocy rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów ustanowiono warunki wstępne odnoszące się do systemów pomocy państw członkowskich, których spełnienie może ograniczyć liczbę przypadków naruszenia zasad pomocy państwa. Jak wynika z samooceny, pięć państw członkowskich nie spełniło tych warunków do końca 2015 r. Państwa członkowskie, które uznano za niespełniające warunków wstępnych, to jednak nie zawsze te same państwa, w których Komisja wykryła najwięcej problemów w przeszłości. Co więcej, działania te wymagają ciągłej uwagi. Aby wzmocnić zdolności administracyjne państw członkowskich w obszarze pomocy państwa, w marcu 2015 r. DG REGIO i DG COMP przyjęły wspólny plan działania w tym zakresie. W następstwie jego realizacji zwiększyła się na przykład liczba szkoleń organizowanych przez Komisję, powstała też elektroniczna platforma, pozytywnie oceniana przez organy państw członkowskich, za pośrednictwem której mogą one zadawać Komisji pytania dotyczące pomocy państwa (zob. pkt 101-105 i 108-113).

130

Stopień, w jakim działania Komisji na rzecz wzmocnienia zdolności administracyjnych i wprowadzenie ewaluacji *ex post* zrównoważą większe obowiązki po stronie państw członkowskich, oraz stopień, w jakim inicjatywy te przyczynią się do lepszego wykrywania błędów dotyczących pomocy państwa i zapobiegania im w państwach członkowskich, będzie można ocenić dopiero w przyszłości.

Zalecenie 5

a) Jeśli państwo nie spełni warunku wstępnego dotyczącego pomocy państwa do końca 2016 r., Komisja powinna skorzystać z przysługujących jej uprawnień i zawiesić płatności na rzecz danego państwa członkowskiego do czasu wyeliminowania przez nie wszystkich istotnych uchybień.

Docelowy termin wdrożenia: po zakończeniu oceny przez Komisję.

b) Korzystając z informacji ze swoich baz danych, Komisja powinna co dwa lata sprawdzać, czy państwa członkowskie przestrzegają zasad pomocy państwa, analizując w tym celu na przykład rodzaj, częstość, wagę, lokalizację geograficzną i przyczyny błędów w tym obszarze wykrytych przez nią samą lub przez organy państw członkowskich. Komisja powinna wykorzystywać wyniki tych analiz na potrzeby monitorowania i ukierunkować działania wspierające, takie jak szkolenia, na te państwa członkowskie, które najbardziej potrzebują tego rodzaju wsparcia.

Docelowy termin wdrożenia: co dwa lata, począwszy od końca 2017 r.

Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Izbę II, której przewodniczył Henri GRETHEN, członek Trybunału Obrachunkowego, na posiedzeniu w Luksemburgu w dniu 7 września 2016 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Prezes

Załącznik I

Wydatki na pomoc państwa w latach 2010-2014 w rozbiciu na państwa członkowskie (w mln euro)

Państwo członkowskie	2010	2011	2012	2013	2014	Razem	Odsetek łącznej kwoty
Belgia	2 400	1 655	1 556	1 614	1 711	8 936	2,33%
Bułgaria	40	43	77	121	240	520	0,14%
Republika Czeska	1 242	1 406	1 558	1 714	2 169	8 089	2,11%
Dania	2 211	2 369	2 591	2 561	2 509	12 241	3,20%
Niemcy	16 266	14 000	13 574	13 808	39 559	97 208	25,39%
Estonia	49	52	62	123	236	522	0,14%
Irlandia	1 718	1 057	853	1 144	825	5 597	1,46%
Grecja	2 083	2 509	1 931	2 903	1 929	11 354	2,97%
Hiszpania	4 898	4 507	3 905	3 084	3 197	19 591	5,12%
Francja	15 917	13 912	15 706	13 733	15 543	74 811	19,54%
Chorwacja	-	-	-	258	276	534	0,14%
Włochy	4 127	3 840	4 399	3 469	5 509	21 343	5,58%
Cypr	121	140	116	104	100	580	0,15%
Łotwa	202	284	398	378	492	1 754	0,46%
Litwa	180	222	230	208	181	1 020	0,27%
Luksemburg	108	114	101	164	168	655	0,17%
Węgry	2 051	1 173	1 167	1 452	1 702	7 545	1,97%
Malta	92	102	108	132	82	516	0,13 %
Niderlandy	2 782	2 827	2 510	2 064	2 238	12 420	3,24%
Austria	2 085	1 777	1 914	1 871	1 479	9 126	2,38%
Polska	3 499	2 942	3 001	2 978	4 929	17 349	4,53%
Portugalia	1 535	1 553	933	471	732	5 224	1,36%
Rumunia	315	677	878	896	972	3 737	0,98%
Słowenia	375	455	459	472	453	2 214	0,58%
Słowacja	313	173	133	200	313	1 131	0,30%
Finlandia	2 287	3 126	2 523	2 589	2 545	13 071	3,41%
Szwecja	3 210	3 155	3 172	3 255	3 204	15 996	4,18%
Zjednoczone Królestwo	5 574	4 797	5 524	5 953	7 872	29 719	7,76%
Unia Europejska	**75 680**	**68 866**	**69 376**	**67 719**	**101 161**	**382 802**	**100%**

Uwaga: Jak wynika z informacji przekazanych przez Komisję, wzrost kwoty wydatkowanych środków w 2014 r. wynika w dużej mierze (w 85%) z uwzględnienia w sprawozdawczości większej liczby programów dotyczących energii ze źródeł odnawialnych. Gdyby wykluczyć te programy, zgłoszona pomoc państwa w 2014 r. wyniosłaby około 73 mld euro. Ponadto fundusze UE zaczęto uwzględniać dopiero od 2014 r.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie sporządzonej przez Komisję tabeli wyników w dziedzinie pomocy państwa za 2015 r.

Załącznik II

Wyniki monitorowania prowadzonego przez Dyrekcję Generalną ds. Konkurencji w latach 2006-2014

	Liczba programów objętych monitorowaniem	Liczba przypadków problematycznych	Odsetek przypadków problematycznych
Pomoc objęta wyłączeniem blokowym	121 (z czego 26 w 2014 r.)	31	26%
Pomoc dozwolona	166 (z czego 42 w 2014 r.)	53	32%
Inne	1 (z czego 0 w 2014 r.)	1	100%
Usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym	8 (z czego 7 w 2014 r.)	4	50%
Razem	296 (z czego 75 w 2014 r.)	89 (z czego 27 w 2014 r.)	30% (36% w 2014 r.)
Infrastruktura szerokopasmowa	7	2	29%
Kultura	11	3	27%
Zatrudnienie	15	5	33%
Środowisko i energia	45	14	31%
Inne programy pomocy horyzontalnej	2	0	0%
Rozwój regionalny	64	18	28%
Badania i rozwój	47	19	40%
Kapitał wysokiego ryzyka	10	6	60%
Rozwój sektorowy	5	1	20%
MŚP	31	5	16%
Szkolenia	25	4	16%
Transport	16	6	38%
Ratowanie i restrukturyzacja	9	1	11%
Usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym	8	4	50%
Inne	1	1	100 %

Załącznik II

	Liczba programów objętych monitorowaniem	Liczba przypadków problematycznych	Odsetek przypadków problematycznych
Belgia	15	7	47%
Bułgaria	4	1	25%
Republika Czeska	10	3	30%
Dania	5	1	20%
Niemcy	26	3	12%
Estonia	4	1	25%
Irlandia	11	1	9%
Grecja	11	6	55%
Hiszpania	21	5	24%
Francja	29	10	34%
Włochy	28	6	21%
Cypr	4	1	25%
Łotwa	3	1	33%
Litwa	4	2	50%
Luksemburg	4	2	50%
Węgry	9	1	11%
Malta	3	1	33%
Niderlandy	13	6	46%
Austria	11	4	36%
Polska	17	4	24%
Portugalia	9	6	67%
Rumunia	6	1	17%
Słowenia	4	1	25%
Słowacja	5	0	0%
Finlandia	4	1	25%
Szwecja	7	0	0%
Zjednoczone Królestwo	29	15	52%

Źródło: Komisja Europejska.

Załącznik III

Duże projekty przyjęte przez Dyrekcję Generalną ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej na okres programowania 2007-2013

Państwo członkowskie	Liczba przyjętych dużych projektów	Odsetek przyjętych dużych projektów	Średni wkład UE na jeden zatwierdzony duży projekt (w mln EUR)	Łączny wkład UE na zatwierdzone duże projekty (w mln EUR)
Belgia	0	0,0%	-	0,0
Bułgaria	18	2,0%	108,8	1 958,4
Republika Czeska	49	5,3%	89,5	4 387,8
Dania	0	0,0%	-	0,0
Niemcy	44	4,8%	41,6	1 830,3
Estonia	9	1,0%	50,8	457,3
Irlandia	3	0,3%	24,8	74,5
Grecja	59	6,4%	105,6	6 228,4
Hiszpania	70	7,6%	83,6	5 852,3
Francja	36	3,9%	28,8	1 035,7
Chorwacja	12	1,3%	39,2	470,3
Cypr	3	0,3%	34,0	102,0
Łotwa	10	1,1%	70,3	702,7
Litwa	10	1,1%	49,7	496,5
Luksemburg	0	0,0%	-	0,0
Węgry	51	5,6%	114,7	5 849,2
Malta	7	0,8%	40,9	286,3
Niderlandy	0	0,0%	-	0,0
Austria	1	0,1%	4,1	4,1
Polska	274	29,8%	98,6	27 022,9
Portugalia	39	4,2%	47,5	1 852,0
Rumunia	100	10,9%	80,4	8 044,4
Słowenia	16	1,7%	58,2	931,1
Słowacja	33	3,6%	79,8	2 634,8
Finlandia	0	0,0%	-	0,0
Szwecja	0	0,0%	-	0,0
Zjednoczone Królestwo	13	1,4%	38,6	501,2
Razem	**918**	**100,0%**	**82,6**	**75 790,3**

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie danych Komisji.

Załącznik IV

Przepisy obowiązujące w obszarze pomocy państwa

TFUE – Podstawę uregulowań dotyczących pomocy państwa stanowią artykuły 107-109 Traktatu. Traktat ma najwyższą moc prawną, a wszelkie pozostałe przepisy muszą być zgodne z jego postanowieniami. Możliwość przyjęcia rozporządzeń dotyczących pomocy państwa przewidziano w art. 108 ust. 4 i art. 109.

Orzecznictwo – Wyroki Trybunału Sprawiedliwości zawierające wykładnię postanowień Traktatu i prawa wtórnego. Wyroki Trybunału Sprawiedliwości są wiążące dla Komisji i państw członkowskich. Komisja musi dostosować swoje podejście do ich treści.

Rozporządzenia – Rozporządzenia to instrumenty prawa wtórnego przyjmowane przez instytucje. Mają one zasięg ogólny, wiążą w całości i są bezpośrednio stosowane w państwach członkowskich od momentu wejścia w życie (bez konieczności osobnej transpozycji do prawa krajowego)[1]. W obszarze pomocy państwa najważniejszym rozporządzeniem jest ogólne rozporządzenie w sprawie wyłączeń blokowych.

Prawo miękkie

Wytyczne – Wytyczne to instrumenty prawa miękkiego, które nie są prawnie wiążące, lecz mogą mieć skutki prawne. W przeszłości Trybunał Sprawiedliwości unieważniał decyzje Komisji, które uznał za niezgodne z prawem miękkim. W wytycznych określone są kryteria, względem których Komisja ocenia zgłoszone środki pomocy pod kątem ich zgodności z rynkiem wewnętrznym. Jeśli Komisja uzna, że środki te nie spełniają kryteriów przewidzianych w wytycznych, może uznać je za niezgodne z rynkiem wewnętrznym. Wytyczne istnieją na poziomie horyzontalnym (np. wytyczne w obszarze badań, rozwoju i innowacji) i sektorowym (np. wytyczne dotyczące portów lotniczych i linii lotniczych).

Siatki analityczne – Dokumenty zawierające wytyczne, opracowane, by pomóc państwom członkowskim w ocenie, czy pomoc przyznana na projekty infrastrukturalne powinna zostać zgłoszona Komisji.

1 Zob. art. 288 TFUE.

Odpowiedzi Komisji

IV

Komisja prowadzi ścisłą i stałą współpracę z instytucjami audytowymi w celu poprawy ich zdolności w zakresie audytu pomocy państwa. Oprócz ukierunkowanych szkoleń, działań i wytycznych w 2011 r. dostarczyła instytucjom audytowym gotowe do użycia listy kontrolne dotyczące pomocy państwa, a w listopadzie 2015 r. zaktualizowane listy kontrolne.

Rozporządzenie zawiera wymóg przedstawiania przez instytucje audytowe w rocznych sprawozdaniach audytowych najważniejszych wyników audytów, a nie informacji szczegółowych dotyczących charakteru stwierdzonych błędów. Przeprowadzane przez służby Komisji przeglądy dotyczące rocznych sprawozdań audytowych obejmują badanie metodyki audytu systemów i operacji (w tym listy kontrolne) oraz powtórzenie audytów przeprowadzonych już wcześniej przez instytucje audytowe państw członkowskich. Na podstawie przeglądów Komisja uważa, że w niektórych przypadkach możliwe jest, że instytucje audytowe wykryły błędy dotyczące pomocy państwa, jednak zgłaszały je w ramach innej kategorii, co prowadziło do możliwego niedostatecznego poziomu zgłaszania w rocznych sprawozdaniach audytowych. Stwierdziła jednak także niedociągnięcia i wezwała instytucje audytowe do poprawy kontroli dotyczących kwestii związanych z pomocą państwa. Ponadto w wyniku własnych weryfikacji przeprowadzonych ostatnio przez Komisję stwierdzono znaczną poprawę jakości list kontrolnych dotyczących pomocy państwa stosowanych przez instytucje audytowe, zgodnie z oceną Trybunału.

V

Komisja zauważa, że zarówno DG REGIO, jak i DG EMPL korzystały z baz danych w celu rejestrowania ustaleń z audytu w ramach okresu finansowego 2007–2013. Chociaż wspomniane bazy danych nie miały służyć jako narzędzia do analizy źródeł błędów, nie stanowiło to dla Komisji przeszkody w podjęciu odpowiednich środków zapobiegawczych służących rozwiązaniu dobrze znanych, powtarzających się kwestii związanych z pomocą państwa. W marcu 2016 r. DG COMP podzieliła się z DG REGIO i DG EMPL doświadczeniami w zakresie monitorowania *ex post* programów pomocy państwa. W szczególności DG COMP przedstawiła DG REGIO i DG EMPL wynik cyklu monitorowania z 2015 r. Ponadto w razie potrzeby i w odpowiednim czasie Komisja poprawia wymianę informacji między dyrekcjami generalnymi na temat błędów dotyczących pomocy państwa.

Jeżeli chodzi o podjęte środki zapobiegawcze, od marca 2015 r. DG REGIO i DG COMP wdrażają kompleksowy plan działania na rzecz „Wzmocnienia zdolności administracyjnych na potrzeby zarządzania funduszami państw członkowskich w dziedzinie pomocy państwa" (Strengthening administrative capacity for the management of the Funds of Member States in the field of State aid). Na okres programowania 2014–2020 w ramach legislacyjnych wprowadzono warunki wstępne dotyczące pomocy państwa w celu poprawy zdolności administracyjnych niektórych państw członkowskich w tym obszarze poprzez plany działania przed wdrożeniem programu.

VI

Komisja podkreśla, że obowiązek zgłoszenia środków pomocy państwa spoczywa na państwach członkowskich, a decyzja dotycząca dużego projektu nie jest decyzją dotyczącą zgodności dużego projektu z zasadami pomocy państwa. Ponadto państwa członkowskie muszą ocenić, czy na realizację projektów przeznaczono pomoc państwa, czy też nie, a jeżeli stwierdzą, że pomoc państwa została przyznana, muszą wykazać zgodność takiej pomocy przy składaniu wniosku dotyczącego dużego projektu, niezależnie od tego, jaką powiązaną procedurę podejmowania decyzji wybrano zgodnie z rozporządzeniem w sprawie wspólnych przepisów.

DG REGIO konsultowała się z DG COMP w ramach konsultacji pomiędzy służbami w kwestii decyzji dotyczących dużych projektów już przed końcem 2012 r., jednak nie były to konsultacje systematyczne. Współpraca wewnętrzna z DG COMP w zakresie zatwierdzania dużych projektów poprawiła się po wyroku w sprawie Leipzig-Halle. W charakterze środków zapobiegawczych wprowadzono odpowiednie mechanizmy kontroli i równowagi, aby uniknąć podejmowania w latach 2014–2020 decyzji dotyczących dużych projektów, które to decyzje są niezgodne z zasadami pomocy państwa.

Komisja w związku z tym uważa, że środki zapobiegawcze i współpraca z DG COMP wprowadzone w odniesieniu do okresu 2014–2020 zarówno na etapie przygotowywania projektu, jak i na etapie podejmowania decyzji dotyczących projektu odpowiednio ograniczają ryzyko wspomniane przez Trybunał.

Dalej idące działania i dążenie do uzyskania pewności prawa co do zgodności z zasadami pomocy państwa poprzez systematyczne formalne zawiadomienia, po których Komisja wydawałaby decyzję w sprawie pomocy państwa dotyczącą wszystkich dużych projektów (niezależnie od wymogów prawnych), byłoby sprzeczne z procesem unowocześnienia polityki w dziedzinie pomocy państwa, ale także z nadrzędnym celem uproszczenia i zmniejszenia obciążenia administracyjnego wszystkich zainteresowanych stron i wiązałoby się dodatkowo z zagrożeniem terminowej realizacji dużych projektów finansowanych ze środków EFRR / Funduszu Spójności.

VII

W kontekście unowocześnienia polityki w dziedzinie pomocy państwa, w ramach którego zwiększono odpowiedzialność państw członkowskich w zakresie przyznawania pomocy, DG COMP wzmocniła monitorowanie wdrażania środków pomocy państwa w oparciu o próbę. Monitorowanie prowadzone przez DG COMP dotyczy błędów i nieprawidłowości we wdrażaniu środków pomocy, ale służy także uzyskiwaniu informacji na temat sposobów faktycznego wdrażania środków pomocy przez państwa członkowskie w praktyce. Umożliwia to DG COMP wybranie dobrych i złych praktyk i udostępnienie ich państwom członkowskim (za pośrednictwem grup roboczych państw członkowskich, sieci koordynatorów krajowych itp.).

DG COMP prowadziła dalsze prace nad listami kontrolnymi na podstawie ogólnego rozporządzenia w sprawie wyłączeń blokowych (rozporządzenie Komisji nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r.) i przekazywała je państwom członkowskim w celu ułatwienia im wcześniejszego sprawdzenia spełnienia wszystkich stosownych warunków zgodności. Listy kontrolne na podstawie ogólnego rozporządzenia w sprawie wyłączeń blokowych przekazuje się także DG REGIO i DG EMPL oraz instytucjom audytowym w obszarze polityki spójności.

Ponadto DG COMP oferuje dedykowaną platformę informatyczną, za pośrednictwem której odpowiada na pytania państw członkowskich dotyczące interpretacji (eState aid WIKI), a także publikuje dokumenty „Najczęściej zadawane pytania" na podstawie tych pytań i odpowiedzi.

Jeżeli chodzi o ocenę warunków wstępnych dotyczących pomocy państwa, zgodnie z warunkami zawartymi w rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów, ma ona opierać się na trzech kryteriach określonych w załączniku XI do rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów. Zgodność z zasadami pomocy państwa w okresie programowania 2007–2013 nie stanowi sama w sobie kryterium, które należy spełnić. Komisja będzie jednak nadal monitorowała wszystkie kwestie związane ze zgodnością z zasadami pomocy państwa we wszystkich państwach członkowskich i w razie potrzeby będzie podejmowała stosowne działania.

VIII (a)

Komisja przyjmuje to zalecenie i stwierdza, że jest już w trakcie jego wdrażania.

Wykorzystuje dostępne środki naprawcze w sytuacji wykrycia podczas monitorowania przypadków naruszenia zasad pomocy państwa.

W tym kontekście konieczne jest rozróżnienie między niezgodnością z prawem i niezgodnością z rynkiem wewnętrznym. Środek pomocy jest niezgodny z prawem, jeżeli przyznano go bez wcześniejszego zgłoszenia Komisji i jeżeli nie jest objęty ogólnym rozporządzeniem w sprawie wyłączeń blokowych. Komisja może jednak jedynie nakazać odzyskanie takiego środka, jeżeli jest on niezgodny z rynkiem wewnętrznym (tj. nie można uznać go za zgodny na podstawie jakichkolwiek wytycznych lub bezpośrednio na podstawie Traktatu).

Jeżeli w ramach monitorowania DG COMP wykryje środek pomocy niezgodny z prawem, w pierwszej kolejności bada, czy środek ten można uznać za zgodny z rynkiem wewnętrznym.

Środki naprawcze polegające na odzyskaniu pomocy można zastosować wyłącznie wtedy, gdy wykryty błąd powoduje przyznanie pomocy niezgodnej z rynkiem wewnętrznym.

W przypadku innych rodzajów błędów właściwsze jest dostosowanie do struktury programu lub do mechanizmów kontroli. W przypadku niektórych błędów wprowadzenie środków naprawczych byłoby trudne (np. pomoc była niezgodna z rynkiem wewnętrznym w momencie przyznania, ale można uznać ją za zgodną na podstawie zmienionych później zasad).

VIII (b) (i)

Komisja przyjmuje to zalecenie i jest już w trakcie jego wdrażania w ramach narzędzia audytowego MAPAR.

MAPAR stanowi kompleksową bazę danych wszystkich stwierdzonych nieprawidłowości, w tym błędów dotyczących pomocy państwa. Jeżeli chodzi konkretnie o nieprawidłowości dotyczące pomocy państwa, w MAPAR określono dotychczas siedem rodzajów ustaleń.

Ponadto MAPAR umożliwi lepszą organizację informacji dotyczących ustaleń z audytu. Oferuje pełną elastyczność w zakresie dodawania lub modyfikowania dowolnej kategorii lub podkategorii ustaleń, w tym dotyczących pomocy państwa, zgodnie ze stwierdzonymi potrzebami lub ustaleniami w zakresie audytu.

Narzędzie audytowe MAPAR zaprojektowano także w celu umożliwienia odnośnym służbom Komisji prowadzenia działań następczych w związku z wszystkimi stwierdzonymi nieprawidłowościami, w tym korektami finansowymi.

VIII (b) (ii)

Komisja przyjmuje zalecenie Trybunału i przyjmie typologię błędów, tak aby możliwe było przeprowadzenie analizy.

VIII (b) (iii)

Komisja przyjmuje to zalecenie i jest już w trakcie jego wdrażania.

Jeżeli chodzi o MAPAR, DG EMPL i DG REGIO będą przekazywały DG COMP raz w roku odpowiednie dane dotyczące pomocy państwa na podstawie dostosowanej sprawozdawczości (typologie ustaleń dotyczących pomocy państwa wskazanych podczas audytów przeprowadzonych przez Komisję).

W odniesieniu do wymiany informacji między służbami Komisji DG REGIO, DG EMPL i DG COMP usprawniają swoje kanały komunikacji wykorzystywane do wymiany informacji. DG EMPL i DG REGIO wymieniają się wynikami, a w razie potrzeby konsultują się z DG COMP w kwestiach związanych z audytem dotyczących pomocy państwa.

Jeżeli chodzi o system zarządzania nieprawidłowościami, DG COMP uzyska dostęp do informacji na zasadzie ograniczonego dostępu.

VIII (b) (iv)

Komisja przyjmuje to zalecenie.

Będzie prowadziła działania następcze w związku ze zdolnościami państw członkowskich w zakresie zgodności z zasadami pomocy państwa na podstawie informacji dostępnych w jej bazach danych i wynikających w szczególności z dostępnych ustaleń z audytu.

Komisja będzie korzystała z wyników działań następczych w celu lepszego ukierunkowania swoich działań w zakresie monitorowania i szkolenia oferowanych odnośnym instytucjom odpowiedzialnym za program w państwach członkowskich.

VIII (c)

Komisja przyjmuje to zalecenie i już je wdrożyła, ponieważ państwa członkowskie muszą wykazać, że gruntownie sprawdziły zgodność pomocy państwa przy składaniu wniosku dotyczącego dużego projektu, niezależnie od tego, jaką powiązaną procedurę decyzyjną wybrano zgodnie z rozporządzeniem w sprawie wspólnych przepisów, w tym w razie potrzeby poprzez zgłoszenie pomocy państwa.

W przypadku pomocy państwa podlegającej decyzji Komisji państwo członkowskie musi zaczekać na zatwierdzenie decyzji w sprawie pomocy państwa przez Komisję przed przedłożeniem Komisji wniosku dotyczącego dużego projektu lub zgłoszenia dotyczącego dużego projektu.

Jest to środek zapobiegawczy służący uniknięciu podejmowania w latach 2014–2020 decyzji dotyczących dużych projektów, które to decyzje są niezgodne z zasadami pomocy państwa.

VIII (d) (i)

Komisja przyjmuje to zalecenie i już je wdrożyła.

Komisja bada jakość prac instytucji audytowych w odniesieniu do pomocy państwa w ramach różnych procedur audytu: w ramach przeprowadzanych przez Komisję audytów opartych na ocenie ryzyka dotyczących prac prowadzonych przez instytucje audytowe, które obejmują badanie metodyki (w tym listy kontrolne) stosowanej przez instytucje audytowe w przypadku audytu systemów i operacji; podczas powtarzania audytów przeprowadzonych już wcześniej przez instytucje audytowe w celu sprawdzenia ważności zgłoszonych wyników; lub podczas corocznego przeglądu rocznych sprawozdań audytowych przedłożonych Komisji przez instytucje audytowe w celu potwierdzenia, czy opinia instytucji audytowej ma solidne uzasadnienie oparte na wynikach audytu systemów i operacji.

W niektórych przypadkach Komisja zaleciła już odnośnym instytucjom audytowym ulepszenie ich list kontrolnych, aby lepiej uwzględniały one weryfikację pomocy państwa. Komisja będzie nadal zapewniała stosowanie przez instytucje audytowe właściwych list kontrolnych.

VIII (d) (ii)

Komisja nie przyjmuje tego zalecenia, ponieważ stoi ono w sprzeczności z celem Komisji realizowanym poprzez jej wytyczne skierowane do państw członkowskich w 2012 r., aby nie poddawać systematycznemu ponownemu badaniu projektów przyjętych przed tą datą – zostawiając państwom członkowskim możliwość zgłoszenia lub nie – i aby zapewnić państwom członkowskim i beneficjentom stabilność w odniesieniu do traktowania takich projektów.

VIII (d) (iii)

Komisja przyjmuje to zalecenie i jest już w trakcie jego wdrażania.

W kontekście wdrażania planu działania dotyczącego pomocy państwa Komisja już teraz działa na podstawie swoich decyzji w sprawie pomocy państwa, które stosuje się jako analizy przykładów: np. ponad połowa programów seminariów tematycznych (dotychczas odbyły się seminaria poświęcone badaniom, rozwojowi i innowacjom oraz energii) opiera się na konkretnych przypadkach (faktyczne decyzje w sprawie pomocy państwa).

Służby Komisji zapewniają także wytyczne w formie tabel, list kontrolnych lub szybkich odpowiedzi na pytania dotyczące interpretacji przedłożone przez organy przyznające pomoc. Pytania i odpowiedzi stanowią podstawę do publikowania dokumentów „Najczęściej zadawane pytania".

Komisja będzie nadal aktualizowała materiały zawierające wytyczne dla wszystkich odnośnych organów, w tym instytucji odpowiedzialnych za program europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych, jeżeli będzie to konieczne ze względu na zmiany.

Ponadto w przyjętym niedawno zawiadomieniu Komisji dotyczącym pojęcia pomocy przedstawiono wytyczne dotyczące przypadków, w których wydatki publiczne wchodzą w zakres unijnego systemu kontroli pomocy państwa oraz w których wykraczają poza ten zakres.

VIII (d) (iv)

Komisja nie przyjmuje tego zalecenia, ponieważ rozporządzenie *de minimis* pozostawia państwom członkowskim wybór, czy stworzyć centralny rejestr umożliwiający monitorowanie pomocy *de minimis*, czy też działać w oparciu o inne środki (np. oświadczenia własne beneficjentów).

Chociaż centralny rejestr pomocy *de minimis* jest pożądany, art. 6 rozporządzenia *de minimis* nie zobowiązuje państwa członkowskiego do posiadania takiego rejestru i umożliwia wdrażanie uregulowań dotyczących kumulacji innymi sposobami. Pozostawienie państwom członkowskim wyboru jest zgodne z ogólną zasadą, że państwa członkowskie mogą decydować o najbardziej odpowiedniej drodze administracyjnej dla danego państwa członkowskiego. Komisja odnotowała także negatywną reakcję kilku państw członkowskich na koncepcję posiadania obowiązkowego rejestru *de minimis* w kontekście pierwszych konsultacji dotyczących zmiany rozporządzenia *de minimis*.

(http://ec.europa.eu/competition/consultations/2013_de_minimis/index_en.html).

VIII (d) (v)

Komisja nie przyjmuje tego zalecenia, ponieważ uważa, że zasadę Deggendorf można stosować jedynie na poziomie poszczególnych państw członkowskich. Komisja zamierza wyjaśnić tę kwestię podczas trwającego przeglądu ogólnego rozporządzenia w sprawie wyłączeń blokowych z 2014 r.

Jeżeli państwo członkowskie będzie miało wątpliwości lub trudności związane z określeniem, czy dane przedsiębiorstwo objęte jest nakazem odzyskania środków, może zwrócić się do DG COMP w kontekście wzajemnej współpracy.

VIII (e)

Komisja przyjmuje to zalecenie.

Dyrektorzy generalni czterech dyrekcji generalnych ds. europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych spotykają się regularnie w ramach komitetu ds. zawieszeń dotyczących warunków wstępnych. Obecne podejście, które ma charakter zarówno zapobiegawczy (realizacja krajowych planów działania dotyczących niespełnienia warunków wstępnych), jak i naprawczy (w razie potrzeby zawieszanie płatności), będzie ściśle i spójnie kontynuowane.

Wspólna odpowiedź do pkt 34–36

Komisja przeprowadziła dokładne działania następcze w związku z wszystkimi kwestiami związanymi z pomocą państwa, wykrytymi w ciągu ostatnich lat w wyniku ustaleń z audytów w tym obszarze przeprowadzonych przez Trybunał i przez nią samą i zażądała korekt finansowych od odnośnych państw członkowskich i programów w przypadkach, w których uznała to za konieczne (zob. pkt 50 i 51).

Komisja zauważa jednak, że – jak wykazuje Trybunał w tabeli 2 – liczba błędów dotyczących pomocy państwa wykrytych w jej próbach uległa ostatnio zmniejszeniu. Liczba błędów mających wpływ finansowy uległa zmniejszeniu z 5 przypadków w 2013 r. do 3 przypadków w 2014 r. Komisja spodziewa się utrzymania tej tendencji także z uwagi na stosowanie ogólnego rozporządzenia w sprawie wyłączeń blokowych z 2014 r. (rozporządzenie (UE) nr 651/2014).

Wspólna odpowiedź do pkt 37–44

Komisja zgadza się z typologią błędów w obszarze pomocy państwa przedstawionych przez Trybunał, a także wykrytych w ramach jej własnych audytów (zob. pkt 47 i 48). Doświadczenia związane z wcześniejszymi błędami sprawiły, że Komisja wyjaśniła i uprościła zasady, w szczególności dotyczące efektu zachęty w ogólnym rozporządzeniu w sprawie wyłączeń blokowych z 2014 r.

53

Komisja zauważa, że w okresie objętym sprawozdaniem Trybunału monitorowanie pomocy państwa przez Komisję dotyczyło w przybliżeniu 6 %–9 % całkowitych wydatków w ramach pomocy państwa w każdym roku. Znaczna część programów była przedmiotem monitorowania przynajmniej raz w trakcie ich trwania.

55

Z uwagi na ograniczoną liczbę programów monitorowanych w odniesieniu do poszczególnych państw członkowskich odsetek przypadków problematycznych należy odnieść do całkowitej liczby monitorowanych programów. Przykładowo w przypadku Litwy i Luksemburga odsetek przypadków problematycznych wynoszący 50 % opiera się na monitorowaniu jedynie czterech programów (tj. za problematyczne uznano dwa z czterech programów). DG COMP używa pojęcia „problematyczny" w celu wskazania naruszeń zasad pomocy państwa począwszy od braków formalnych, takich jak nieprawidłowe sformułowanie reguł kumulacji, po kwestie prawne, takie jak brak odzwierciedlenia warunków ogólnego rozporządzenia w sprawie wyłączeń blokowych w programie na podstawie ogólnego rozporządzenia w sprawie wyłączeń blokowych.

56

Monitorowanie przez DG COMP skutkowało wprowadzeniem szeregu środków naprawczych obejmujących dobrowolne i narzucone odzyskanie pomocy niezgodnej z rynkiem wewnętrznym.

W związku z przypadkami, w których ma miejsce dobrowolne odzyskanie środków, Komisja prowadzi działania następcze wraz z odnośnym państwem członkowskim. Nie prowadzi się odrębnych rejestrów wszystkich przypadków dobrowolnego odzyskania środków. W niektórych przypadkach odzyskanie środków nie jest właściwym rozwiązaniem, ponieważ środek, chociaż niezgodny z prawem, może zostać uznany za zgodny z rynkiem wewnętrznym lub ponieważ środek, który dawniej był niezgodny z rynkiem wewnętrznym, stał się z nim zgodny w związku z późniejszą zmianą zasad pomocy państwa.

W takich przypadkach Komisja wydaje zalecenia i ostatecznie żąda, aby w razie konieczności państwo członkowskie zmieniło strukturę programu pomocy.

Odpowiedzi Komisji

57
Komisja zauważa, że zarówno DG REGIO, jak i DG EMPL korzystały z baz danych w celu rejestrowania swoich ustaleń z audytu w ramach okresu programowania 2007-2013. Chociaż wspomniane bazy danych nie miały służyć jako narzędzia do analizy źródeł błędów, nie stanowiło to dla Komisji przeszkody w podjęciu odpowiednich środków zapobiegawczych służących rozwiązaniu powtarzających się kwestii w kontekście pomocy państwa, takich jak premia dla MŚP lub efekt zachęty.

W okresie programowania 2014–2020 znacznie usprawniono wewnętrzne narzędzie monitorowania wykorzystywane przez Komisję w celu prowadzenia działań następczych w związku z własnymi ustaleniami z audytu dzięki wprowadzeniu wspólnego narzędzia informatycznego służącego zarządzaniu procesem audytu i jego monitorowaniu, o nazwie „MAPAR" (ang. *Management of Audit Processes, Activities and Resources* – zarządzanie procesami, działaniami i zasobami kontroli), w odniesieniu do EFRR, Funduszu Spójności i EFS.

W celu usprawnienia przepływu informacji i zdolności analitycznych wszystkich odnośnych służb Komisji DG EMPL i DG REGIO uzgodniły z DG COMP w połowie 2016 r., że od tego momentu będą co roku przekazywały DG COMP odpowiednie dane dotyczące ich ustaleń z audytu pomocy państwa.

59
System zarządzania nieprawidłowościami jest narzędziem przeznaczonym do zgłaszania nieprawidłowości (w tym nadużyć finansowych) przez państwa członkowskie. Rodzaj nieprawidłowości wskazano za pośrednictwem listy rozwijanej (kodów), natomiast zastosowany sposób działania opisano w tekście uzupełniającym informacje przedstawione w kodowanych polach. Analizę można przeprowadzić na podstawie rodzaju nieprawidłowości. System zarządzania nieprawidłowościami nie jest instrumentem służącym kontroli pomocy państwa, ale istnieje możliwość dodania szczególnej typologii pomocy państwa do już istniejących list rozwijanych.

61
Komisja zauważa, że podjęła środki zapobiegawcze służące rozwiązywaniu powtarzających się problemów związanych z pomocą państwa w latach 2007–2013, w szczególności w wyniku regularnej wymiany informacji między odpowiednimi służbami Komisji. Przykładowo DG Komisji wymieniały się sprawozdaniami z audytu od początku okresu programowania 2007–2013. W razie potrzeby przed sfinalizowaniem wniosków z audytu prowadzone są również konsultacje z DG COMP w kwestiach związanych z audytem dotyczącym pomocy państwa.

Zob. również pkt 60 i odpowiedź Komisji do pkt 57.

W marcu 2015 r. służby Komisji uzgodniły plan działania w zakresie pomocy państwa obejmujący konkretne ukierunkowane działania w oparciu o wnioski wyciągnięte z dostępnych ustaleń z audytu (zob. uwagi Trybunału w pkt 108–110).

Ponadto w ramach legislacyjnych na okres programowania 2014–2020 przyjętych w grudniu 2013 r. wprowadzono warunki wstępne dotyczące pomocy państwa w celu poprawy zdolności państw członkowskich do zachowania zgodności z zasadami pomocy państwa przed wdrożeniem programów.

62
Komisja zauważa, że Vademecum odnosi się do sektora transportu. Komisja nie twierdzi, że zasady pomocy państwa nie mają zastosowania do tego sektora, ale że zamiast *ogólnych* zasad pomocy państwa mają zastosowanie konkretne zasady (zgodności) pomocy państwa, zgodnie z art. 93 TFUE. Oświadczenia zawartego w Vademecum nie należy interpretować jako oznaczającego, że w sektorze transportu kwalifikacja pomocy państwa sama w sobie jest inna.

Wspólna odpowiedź do pkt 69–71

Komisja zauważa, że obowiązek zgłoszenia środków pomocy państwa spoczywa na państwach członkowskich, a decyzja dotycząca dużego projektu nie jest decyzją dotyczącą zgodności dużego projektu z zasadami pomocy państwa.

Należy dokonać rozróżnienia między sytuacją przed wydaniem orzeczenia w sprawie Leipzig Halle i po jego wydaniu, a także między okresem programowania 2007–2013 a okresem programowania 2014–2020.

Komisja podkreśla, że DG REGIO konsultowała się z DG COMP w ramach konsultacji pomiędzy służbami w kwestii decyzji dotyczących dużych projektów już przed końcem 2012 r., jednak nie były to konsultacje systematyczne.

W następstwie orzeczenia w sprawie Leipzig Halle DG REGIO i DG COMP wzmocniły współpracę w zakresie oceny wniosków dotyczących dużych projektów. Komisja podkreśla, że nie istnieje jakikolwiek duży projekt, w odniesieniu do którego Komisja w ostatnich latach przyjęła decyzję zatwierdzającą finansowanie w ramach EFRR lub Funduszu Spójności i w odniesieniu do którego podjęto następnie negatywną decyzję zgodnie z zasadami pomocy państwa. Oznacza to, że wprowadzone ustalenia dotyczące współpracy dobrze funkcjonują w praktyce.

W odniesieniu do okresu 2014–2020 państwo członkowskie ma obowiązek opracować wniosek dotyczący dużego projektu, w ramach którego jest zobowiązane wykazać zgodność z pomocą państwa przed przedłożeniem go Dyrekcji Generalnej ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej, niezależnie od tego, jaką procedurę decyzyjną dotyczącą dużego projektu wybrano (art. 102 ust. 1 lub art. 102 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów). W każdym przypadku, jeżeli konieczna jest decyzja w sprawie pomocy państwa, należy ją przyjąć przed przedłożeniem dużego projektu Dyrekcji Generalnej ds. Polityki Regionalne i Miejskiej.

Oprócz wzmocnionej współpracy, do której odnosi się Trybunał, wdrożono dodatkowy środek zapobiegawczy: możliwość skontaktowania się przez państwa członkowskie i ekspertów w dziedzinie niezależnej oceny jakości (IQR) z DG COMP na etapie przygotowywania projektu w przypadku wątpliwości, czy odnośny duży projekt powinien być przedmiotem procedury zgłoszenia pomocy państwa do DG COMP, czy nie.

Komisja w związku z tym uważa, że obecne środki zapobiegawcze i współpraca z DG COMP wprowadzone w odniesieniu do okresu 2014–2020 zarówno na etapie przygotowywania projektu, jak i na etapie podejmowania decyzji dotyczących projektu odpowiednio ograniczają ryzyko wspomniane przez Trybunał w pkt 70.

Wspólna odpowiedź do pkt 74–79

Rozporządzenie zawiera wymóg przedstawiania przez instytucje audytowe w rocznych sprawozdaniach audytowych najważniejszych wyników audytów, a nie informacji szczegółowych dotyczących charakteru błędów stwierdzonych w ramach audytów operacji. Można to jednak uczynić na zasadzie dobrowolności.

Ponadto na podstawie przeglądów Komisja uważa, że w niektórych przypadkach możliwe jest, iż instytucje audytowe wykryły błędy dotyczące pomocy państwa, jednak zgłaszały je w ramach innej kategorii, takiej jak niezgodność z krajowymi zasadami kwalifikowalności, co prowadziło do możliwego niedostatecznego poziomu zgłaszania w rocznym sprawozdaniu audytowym.

Ponadto służby Komisji prowadzą stałą i ścisłą współpracę z instytucjami audytowymi, aby poprzez szkolenia, wytyczne i wymianę doświadczeń zwiększyć ich zdolność przeprowadzania audytów w odniesieniu do kwestii związanych z pomocą państwa, w tym kwestii wymiany konkretnych list kontrolnych, co Komisja uczyniła w 2011 r., a następnie w 2015 r. w związku z aktualizacją list kontrolnych. Podczas przeglądu rocznych sprawozdań audytowych Komisja bada, czy opinia instytucji audytowej ma solidne uzasadnienie oparte na wynikach audytu systemów i operacji.

Ponadto w wyniku własnych weryfikacji przeprowadzonych ostatnio przez Komisję stwierdzono znaczną poprawę jakości list kontrolnych dotyczących pomocy państwa stosowanych przez instytucje audytowe, zgodnie z oceną Trybunału (zob. pkt 79).

Wspólna odpowiedź do pkt 81 i 82

W ostatnich latach służby Komisji bardzo znacznie zwiększyły swoje wsparcie w zakresie szkoleń na potrzeby państw członkowskich. Po pierwsze zorganizowały znaczną liczbę seminariów i warsztatów w całej UE lub przyczyniły się do ich organizacji (np. zapewniły szkolenie dotyczące ogólnego rozporządzenia w sprawie wyłączeń blokowych w większości państw członkowskich, w tym wszystkim instytucjom audytowym, zob. pkt 111). Ponadto służby te zapewniają wytyczne w formie tabel, list kontrolnych lub szybkich odpowiedzi na pytania dotyczące interpretacji przedłożone przez organy przyznające pomoc lub instytucje audytowe.

W przyjętym niedawno zawiadomieniu Komisji dotyczącym pojęcia pomocy również przedstawiono dalsze wytyczne dotyczące przypadków, w których wydatki publiczne wchodzą w zakres unijnego systemu kontroli pomocy państwa oraz w których wykraczają poza ten zakres. Wytyczne te powinny pomóc organom i przedsiębiorstwom publicznym w określeniu, kiedy możliwe jest przyznanie wsparcia ze środków publicznych bez konieczności uzyskania zgody na podstawie unijnych zasad pomocy państwa.

Służby Komisji odnotowują wynik badania przeprowadzonego przez Trybunał oraz pierwszeństwo względem innych możliwości przyznane praktycznemu podręcznikowi zawierającemu analizę przypadków i dodatkowe środki szkoleniowe. W obszarze pomocy państwa znaczącą rolę w ocenie danej sprawy odgrywają jej szczególne okoliczności. DG COMP uważa, że decyzje Komisji w sprawie pomocy państwa stanowią najlepszy przykład przydatnych wskazówek dla państw członkowskich.

Komisja w dalszym ciągu będzie wspierać instytucje audytowe i będzie zachęcać je do nasilenia kontaktów z biurami ds. pomocy państwa w państwach członkowskich.

Wspólna odpowiedź do pkt 92–94

Głównym celem przeglądu ogólnego rozporządzenia w sprawie wyłączeń blokowych z 2014 r. było dalsze wyjaśnienie i uproszczenie zasad pomocy państwa oraz zmniejszenie obciążenia administracyjnego państw członkowskich. W szczególności rozszerzenie zakresu stosowania ogólnego rozporządzenia w sprawie wyłączeń blokowych doprowadziło do znaczącego zmniejszenia liczby środków pomocy państwa, które należy zgłaszać Komisji. Powinno to również ułatwić realizację działań w ramach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych.

93

Ogólne rozporządzenie w sprawie wyłączeń blokowych dotyczy konieczności zgłaszania. Zakres jego stosowania rozszerzono na środki, które nie były objęte zwolnieniem z obowiązku zgłaszania przed wejściem w życie ogólnego rozporządzenia w sprawie wyłączeń blokowych z 2014 r. Środki te mogły zostać uznane za zgodne po przeprowadzonej przez Komisję ocenie również przed wejściem w życie ogólnego rozporządzenia w sprawie wyłączeń blokowych z 2014 r.

96

Komisja uważa, że zasadę Deggendorf można stosować jedynie na poziomie poszczególnych państw członkowskich. Komisja zamierza wyjaśnić tę kwestię podczas trwającego przeglądu ogólnego rozporządzenia w sprawie wyłączeń blokowych z 2014 r.

Jeżeli państwo członkowskie będzie miało wątpliwości lub trudności związane z określeniem, czy dane przedsiębiorstwo objęte jest nakazem odzyskania środków, może zwrócić się do DG COMP w kontekście wzajemnej współpracy.

Wspólna odpowiedź do pkt 102–104

Państwa członkowskie przyjęły plany działania, które muszą zostać wdrożone i zrealizowane do końca 2016 r. Proces ten jest dokładnie monitorowany przez służby Komisji (DG REGIO i DG COMP) i ostatecznie może prowadzić do zawieszenia płatności przez Komisję w przypadku niespełnienia warunków.

105
Komisja zauważa, że warunki wstępne dotyczą wdrożenia europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych, podczas gdy systemy monitorowane przez DG COMP niekoniecznie obejmują finansowanie z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych.

Ponadto, jak wskazał Trybunał, rozporządzenie w sprawie wspólnych przepisów stanowi, że ocena warunków wstępnych dotyczących pomocy państwa powinna opierać się na trzech podkryteriach określonych w załączniku XI do rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów. Zgodność z zasadami pomocy państwa w okresie 2007–2013 nie stanowi sama w sobie kryterium, które należy spełnić.

Komisja będzie jednak nadal monitorowała wszystkie kwestie związane ze zgodnością z zasadami pomocy państwa we wszystkich państwach członkowskich i w razie potrzeby będzie podejmowała stosowne działania.

106
W porównaniu z poprzednim okresem poprawiono procedurę zatwierdzania dużych projektów dotyczących okresu 2014–2020 (zob. wspólna odpowiedź do pkt 69–71).

Służby Komisji zobowiązały się do podjęcia dalszych starań w celu uproszczenia traktowania dużych projektów współfinansowanych z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych, które to projekty są przedkładane w ramach nowej procedury niezależnej oceny jakości (art. 102 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów).

W tym kontekście DG COMP ustanowiła wewnętrzne procedury, aby zapewnić skuteczny i efektywny przebieg konsultacji dotyczących dużych projektów w ramach procedury niezależnej oceny jakości.

Sprawozdanie z niezależnej oceny jakości powinno zawierać kompleksową analizę charakteru pomocy środka lub jego zgodności na podstawie wyłączenia lub obowiązującego systemu. Ponadto na podstawie art. 23 rozporządzenia delegowanego Komisji nr 480/2014 eksperci w dziedzinie niezależnej oceny jakości mogą kontaktować się z DG COMP, aby wyjaśnić kwestie dotyczące pomocy państwa powstałe w związku z dużym projektem.

W związku z tym również w ramach tej nowej procedury niezależnej oceny jakości kwestie związane z pomocą państwa zgłaszane do DG COMP należy wyjaśnić przed przedłożeniem Komisji dokumentów dotyczących dużych projektów.

107
Komisja podkreśla, że państwa członkowskie muszą wykazać, iż gruntownie sprawdziły zgodność pomocy państwa przy składaniu wniosku dotyczącego dużego projektu, niezależnie od tego, jaką powiązaną procedurę podejmowania decyzji wybrano (art. 102 ust. 1 lub art. 102 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów). Wniosków dotyczących dużych projektów nie można przedstawić Komisji bez przeprowadzenia takiej szczegółowej oceny dotyczącej zgodności pomocy państwa.

Komisji można zgłaszać jedynie projekty, które otrzymały ocenę pozytywną w sprawozdaniu z niezależnej oceny jakości zgodnie z art. 102 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów, która oznacza, że państwo członkowskie spełniło wszystkie wymogi, w tym wymogi związane z pomocą państwa.

Służby Komisji uważają, że procedura ta może mieć szereg pozytywnych skutków, ponieważ obejmuje bardziej szczegółową ocenę pomocy państwa przeprowadzaną przez państwa członkowskie składające wniosek oraz bardziej dogłębną weryfikację kwestii związanych z pomocą państwa przeprowadzaną przez zespół niezależnych ekspertów odpowiedzialnych za niezależną ocenę jakości. Ponadto DG COMP wprowadziła rozwiązania umożliwiające zespołom odpowiedzialnym za niezależną ocenę jakości skonsultowanie się z tą dyrekcją w kwestiach związanych z pomocą państwa, które wystąpiły w ramach dużych projektów będących przedmiotem ich przeglądu.

Dalej idące działania i dążenie do uzyskania pewności prawa co do zgodności z zasadami pomocy państwa poprzez systematyczne formalne zawiadomienia, po których Komisja wydawałaby decyzję w sprawie pomocy państwa dotyczącą wszystkich dużych projektów (niezależnie od wymogów prawnych), byłoby sprzeczne z procesem unowocześnienia polityki w dziedzinie pomocy państwa, ale także z nadrzędnym celem uproszczenia i zmniejszenia obciążenia administracyjnego wszystkich zainteresowanych stron i wiązałoby się dodatkowo z zagrożeniem terminowej realizacji dużych projektów finansowanych ze środków EFRR / Funduszu Spójności.

114

Komisja wspiera możliwość poprawnego interpretowania lub wdrażania zasad pomocy państwa przez państwa członkowskie, ponieważ to one są przede wszystkim odpowiedzialne za podejmowanie odpowiednich środków w celu zapewnienia zgodność z tymi zasadami.

Aby wyeliminować niedociągnięcia, służby Komisji (na poziomie DG REGIO i DG COMP) wdrażają wspólny plan działania na rzecz „Wzmocnienia zdolności administracyjnych na potrzeby zarządzania funduszami państw członkowskich w dziedzinie pomocy państwa". Dla kilku państw członkowskich zorganizowano szkolenia, a docelowych odbiorców stanowiły wszystkie właściwe organy zaangażowane w zarządzanie europejskimi funduszami strukturalnymi i inwestycyjnymi i wdrażanie ich – instytucje zarządzające, instytucje pośredniczące, a także główni beneficjenci.

Ponadto w odniesieniu do okresu finansowego 2014–2020 w rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów przewidziano warunki wstępne związane z pomocą państwa w celu zapewnienia warunków wstępnych na potrzeby skutecznego stosowania unijnych zasad pomocy państwa. W odniesieniu do państw członkowskich niespełniających tych warunków wstępnych opracowano plany działania, które muszą zostać wdrożone i zrealizowane do końca 2016 r. Proces ten jest dokładanie monitorowany przez służby Komisji i ostatecznie może prowadzić do zawieszenia płatności przez Komisję w przypadku niespełnienia warunków.

114 (a)

Komisja prowadzi ścisłą i stałą współpracę z instytucjami audytowymi w celu poprawy ich zdolności w zakresie audytu pomocy państwa. Oprócz ukierunkowanych szkoleń, działań i wytycznych w 2011 r. dostarczyła instytucjom audytowym gotowe do użycia listy kontrolne dotyczące pomocy państwa, a w listopadzie 2015 r. zaktualizowane listy kontrolne. W wyniku własnych weryfikacji przeprowadzonych ostatnio przez Komisję stwierdzono znaczną poprawę jakości list kontrolnych dotyczących pomocy państwa stosowanych przez instytucje audytowe, zgodnie z oceną Trybunału.

Przeprowadzane przez służby Komisji przeglądy dotyczące rocznych sprawozdań audytowych obejmują badanie metodyki audytu systemów i operacji (w tym listy kontrolne) oraz powtórzenie audytów przeprowadzonych już wcześniej przez instytucje audytowe państw członkowskich. W ramach takich audytów służby Komisji stwierdziły niedociągnięcia i wezwały instytucje audytowe do poprawy kontroli dotyczących kwestii związanych z pomocą państwa.

114 (b)

Komisja zauważa, że zarówno DG REGIO, jak i DG EMPL korzystały z baz danych w celu rejestrowania ustaleń z audytu w ramach okresu finansowego 2007-2013. Chociaż wspomniane bazy danych nie miały służyć jako narzędzia do analizy źródeł błędów, nie stanowiło to dla Komisji przeszkody w podjęciu odpowiednich środków zapobiegawczych służących rozwiązaniu dobrze znanych, powtarzających się kwestii związanych z pomocą państwa. W marcu 2016 r. DG COMP podzieliła się z DG REGIO i DG EMPL doświadczeniami w zakresie monitorowania *ex post* programów pomocy państwa. W szczególności DG COMP przedstawiła DG REGIO i DG EMPL wynik cyklu monitorowania z 2015 r. Ponadto w razie potrzeby i w odpowiednim czasie Komisja poprawia wymianę informacji między dyrekcjami generalnymi na temat błędów dotyczących pomocy państwa.

Jeżeli chodzi o podjęte środki zapobiegawcze, w ramach legislacyjnych dotyczących okresu programowania 2014–2020 wprowadzono warunki wstępne dotyczące pomocy państwa.

Ponadto DG REGIO i DG COMP od marca 2015 r. wdrażają kompleksowy plan działania na rzecz wzmocnienia zdolności administracyjnych na potrzeby zarządzania funduszami strukturalnymi w dziedzinie pomocy państwa.

Zob. również odpowiedzi Komisji do pkt 57 i 61.

114 (c)

Komisja podkreśla, że obowiązek zgłoszenia środków pomocy państwa *ex ante* spoczywa na państwach członkowskich, a decyzja dotycząca dużego projektu nie jest decyzją dotyczącą zgodności dużego projektu z zasadami pomocy państwa.

DG REGIO konsultowała się z DG COMP w ramach konsultacji pomiędzy służbami w kwestii decyzji dotyczących dużych projektów już przed końcem 2012 r., jednak nie były to konsultacje systematyczne.

W charakterze środków zapobiegawczych wprowadzono odpowiednie mechanizmy kontroli i równowagi w ramach wymogów w zakresie informacji na temat dużych projektów oraz w ramach obu procedur decyzyjnych dotyczących dużych projektów (art. 102 ust. 1 i art. 102 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów), aby uniknąć podejmowania w latach 2014–2020 decyzji dotyczących dużych projektów, które to decyzje są niezgodne z zasadami pomocy państwa.

Zob. również odpowiedź Komisji do pkt 69.

114 (d)

d) W kontekście unowocześnienia polityki w dziedzinie pomocy państwa, w ramach którego zwiększono odpowiedzialność państw członkowskich w zakresie przyznawania pomocy, DG COMP wzmocniła monitorowanie wdrażania środków pomocy państwa w oparciu o próbę. Monitorowanie prowadzone przez DG COMP dotyczy błędów i nieprawidłowości we wdrażaniu środków pomocy, ale służy także uzyskiwaniu informacji na temat sposobów faktycznego wdrażania środków pomocy przez państwa członkowskie w praktyce, co umożliwia DG COMP określenie dobrych i złych praktyk.

DG COMP dzieli się z państwami członkowskimi doświadczeniami i wnioskami wyciągniętymi w ramach monitorowania (za pośrednictwem grup roboczych państw członkowskich, sieci koordynatorów krajowych itp.).

DG COMP prowadziła dalsze prace nad listami kontrolnymi na podstawie ogólnego rozporządzenia w sprawie wyłączeń blokowych (rozporządzenie Komisji nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r.) i przekazywała je państwom członkowskim w celu ułatwienia im wcześniejszego sprawdzenia spełnienia wszystkich stosownych warunków zgodności. Listy kontrolne na podstawie ogólnego rozporządzenia w sprawie wyłączeń blokowych przekazuje się także DG REGIO i DG EMPL oraz instytucjom audytowym w obszarze polityki spójności.

Ponadto DG COMP oferuje dedykowaną platformę informatyczną, za pośrednictwem której odpowiada na pytania państw członkowskich dotyczące interpretacji (eState aid WIKI), a także publikuje dokumenty „Najczęściej zadawane pytania" na podstawie tych pytań i odpowiedzi.

Jeżeli chodzi o ocenę warunków wstępnych dotyczących pomocy państwa, zgodnie z warunkami zawartymi w rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów, ma ona opierać się na trzech kryteriach określonych w załączniku XI do rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów. Zgodność z zasadami pomocy państwa w okresie programowania 2007–2013 nie stanowi sama w sobie kryterium, które należy spełnić.

Komisja będzie jednak nadal monitorowała kwestie związane ze zgodnością z zasadami pomocy państwa we wszystkich państwach członkowskich i w razie potrzeby będzie podejmowała stosowne działania.

117

DG COMP uważa, że odpowiednio wykorzystuje dostępne środki naprawcze w sytuacji wykrycia podczas monitorowania przypadków naruszenia zasad pomocy państwa.

Odpowiedzi Komisji

84

Komisja może zastosować środki naprawcze obejmujące dobrowolne lub narzucone odzyskanie środków wyłącznie wtedy, gdy przyznana pomoc jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym.

W przypadku innych rodzajów błędów właściwsze jest dostosowanie do struktury programu lub do mechanizmów kontroli. W przypadku niektórych błędów wprowadzenie środków naprawczych byłoby trudne (np. pomoc była niezgodna z rynkiem wewnętrznym w momencie przyznania, ale można uznać ją za zgodną na podstawie zmienionych później zasad). W każdym przypadku państwom członkowskim wydaje się zalecenia, a w stosownych przypadkach po pewnym czasie przewiduje się ponowne monitorowanie systemów, aby sprawdzić, czy zalecenia zostały wdrożone.

W związku z przypadkami, w których ma miejsce dobrowolne odzyskanie środków, Komisja prowadzi działania następcze wraz z odnośnym państwem członkowskim. Nie prowadzi się odrębnych rejestrów wszystkich przypadków dobrowolnego odzyskania środków. Komisja uważa jednak, że odzyskanie pomocy niezgodnej z rynkiem wewnętrznym realizowane dobrowolnie przez państwa członkowskie jest przydatnym narzędziem służącym szybkiemu i skutecznemu wyeliminowaniu nienależnej korzyści z rynku oraz służącym zachęceniu państw członkowskich do nieudzielania pomocy niezgodnej z prawem.

Zalecenie 1

Komisja przyjmuje to zalecenie i stwierdza, że jest już w trakcie jego wdrażania.

Wykorzystuje dostępne środki naprawcze w sytuacji wykrycia podczas monitorowania przypadków naruszenia zasad pomocy państwa.

W tym kontekście konieczne jest rozróżnienie między niezgodnością z prawem i niezgodnością z rynkiem wewnętrznym. Środek pomocy jest niezgodny z prawem, jeżeli przyznano go bez wcześniejszego zgłoszenia Komisji i jeżeli nie jest objęty ogólnym rozporządzeniem w sprawie wyłączeń blokowych. Komisja może jednak jedynie nakazać odzyskanie takiego środka, jeżeli jest on niezgodny z rynkiem wewnętrznym (tj. nie można uznać go za zgodny na podstawie jakichkolwiek wytycznych lub bezpośrednio na podstawie Traktatu).

Jeżeli w ramach monitorowania DG COMP wykryje środek pomocy niezgodny z prawem, w pierwszej kolejności bada, czy środek ten można uznać za zgodny z rynkiem wewnętrznym.

Środki naprawcze polegające na odzyskaniu pomocy można zastosować wyłącznie wtedy, gdy wykryty błąd powoduje przyznanie pomocy niezgodnej z rynkiem wewnętrznym.

W przypadku innych rodzajów błędów właściwsze jest dostosowanie do struktury programu lub do mechanizmów kontroli. W przypadku niektórych błędów wprowadzenie środków naprawczych byłoby trudne (np. pomoc była niezgodna z rynkiem wewnętrznym w momencie przyznania, ale można uznać ją za zgodną na podstawie zmienionych później zasad).

118

Komisja zauważa, że zarówno DG REGIO, jak i DG EMPL korzystały z baz danych w celu rejestrowania swoich ustaleń z audytu w ramach okresu finansowego 2007-2013. Chociaż wspomniane bazy danych nie miały służyć jako narzędzia do analizy źródeł błędów, nie stanowiło to dla Komisji przeszkody w określeniu powtarzających się rodzajów błędów w tym obszarze oraz we wdrażaniu konkretnych i ukierunkowanych środków mających na celu zapobieżenie błędom związanym z pomocą państwa.

Zob. również odpowiedzi Komisji do pkt 57 i 61.

119

DG REGIO i DG EMPL będą mogły zapewnić bardziej szczegółowy przegląd rodzajów nieprawidłowości na podstawie swojego informatycznego narzędzia audytu MAPAR, obejmujący okres programowania 2014–2020 w odniesieniu do EFRR / Funduszu Spójności i EFS. Jednym z celów narzędzia MAPAR jest rejestrowanie i klasyfikowanie wykrytych błędów i nieprawidłowości, a tym samym zapewnienie bazy danych szczegółowych ustaleń z audytu. Ponadto w kontekście ciągłego dialogu z instytucjami audytowymi służby Komisji będą nadal współpracować z państwami członkowskimi, aby opracować wspólną typologię błędów związanych z pomocą państwa, która będzie oparta na MAPAR i będzie w nim odzwierciedlana.

Co więcej, ta dostosowana sprawozdawczość w zakresie typologii błędów wprowadzona w ramach MAPAR umożliwi DG REGIO i DG EMPL przekazywanie DG COMP w ujęciu rocznym istotnych danych dotyczących ich ustaleń z audytu związanych z pomocą państwa.

Zob. również odpowiedzi Komisji do pkt 57, 59 i 61.

120

System zarządzania nieprawidłowościami jest narzędziem przeznaczonym do zgłaszania nieprawidłowości (w tym nadużyć finansowych) przez państwa członkowskie. Rodzaj nieprawidłowości wskazano za pośrednictwem listy rozwijanej (kodów), natomiast zastosowany sposób działania opisano w tekście uzupełniającym informacje przedstawione w kodowanych polach. Analizę można przeprowadzić na podstawie rodzaju nieprawidłowości. System zarządzania nieprawidłowościami nie jest instrumentem służącym kontroli pomocy państwa, ale istnieje możliwość dodania szczególnej typologii pomocy państwa do już istniejących list rozwijanych.

Zalecenie 2 (a)

Komisja przyjmuje to zalecenie i jest już w trakcie jego wdrażania w ramach narzędzia audytowego MAPAR.

MAPAR stanowi kompleksową bazę danych wszystkich stwierdzonych nieprawidłowości, w tym błędów dotyczących pomocy państwa. Jeżeli chodzi konkretnie o zgłaszanie nieprawidłowości dotyczących pomocy państwa, w MAPAR określono dotychczas siedem rodzajów ustaleń.

Ponadto MAPAR umożliwi lepszą organizację informacji dotyczących ustaleń z audytu. Oferuje pełną elastyczność w zakresie dodawania lub modyfikowania dowolnej kategorii lub podkategorii ustaleń, w tym dotyczących pomocy państwa, zgodnie ze stwierdzonymi potrzebami lub ustaleniami w zakresie audytu.

Narzędzie audytowe MAPAR zaprojektowano także w celu umożliwienia odnośnym służbom Komisji prowadzenia działań następczych w związku z wszystkimi stwierdzonymi nieprawidłowościami, w tym korektami finansowymi.

Komisja odsyła również do swojej odpowiedzi do pkt 57.

Zalecenie 2 (b)

Komisja przyjmuje zalecenie Trybunału i przyjmie typologię błędów, tak aby możliwe było przeprowadzenie analizy.

Zalecenie 2 (c)

Komisja przyjmuje to zalecenie i jest już w trakcie jego wdrażania.

Jeżeli chodzi o MAPAR, DG EMPL i DG REGIO będą przekazywały DG COMP raz w roku odpowiednie dane dotyczące pomocy państwa na podstawie dostosowanej sprawozdawczości (typologie ustaleń dotyczących pomocy państwa wskazanych podczas audytów przeprowadzonych przez Komisję).

W odniesieniu do wymiany informacji między służbami Komisji DG REGIO, DG EMPL i DG COMP usprawniają swoje kanały komunikacji w celu wymiany informacji. DG EMPL i DG REGIO wymieniają się wynikami, a w razie potrzeby konsultują się z DG COMP w kwestiach związanych z audytem dotyczących pomocy państwa.

Jeżeli chodzi o system zarządzania nieprawidłowościami, DG COMP uzyska dostęp do informacji na zasadzie ograniczonego dostępu.

Wspólna odpowiedź do pkt 121 i 122

Komisja podkreśla, że obowiązek zgłoszenia środków pomocy państwa *ex ante* spoczywa na państwach członkowskich, a decyzja dotycząca dużego projektu nie jest decyzją dotyczącą zgodności dużego projektu z zasadami pomocy państwa.

DG REGIO konsultowała się z DG COMP w ramach konsultacji pomiędzy służbami w kwestii decyzji dotyczących dużych projektów przed końcem 2012 r., jednak nie były to konsultacje systematyczne.

Komisja wprowadziła środki zapobiegawcze i wzmocniła współpracę między swoimi służbami w celu zapewnienia, aby w okresie programowania 2014–2020 państwa członkowskie przedstawiały a Komisja zatwierdzała jedynie duże projekty zgodne z nowymi przepisami związanymi z pomocą państwa.

Dalej idące działania i dążenie do uzyskania pewności prawa poprzez formalne powiadomienia o pomocy państwa w odniesieniu do wszystkich dużych projektów byłoby sprzeczne nie tylko z procesem unowocześnienia polityki w dziedzinie pomocy państwa, ale także z nadrzędnym celem uproszczenia i zmniejszenia obciążenia administracyjnego wszystkich zainteresowanych stron i wiązałoby się dodatkowo z zagrożeniem terminowej realizacji dużych projektów finansowanych ze środków EFRR / Funduszu Spójności.

Zob. również odpowiedzi Komisji do pkt 69, 107 i 114 lit. c).

Zalecenie 3

Komisja przyjmuje to zalecenie i już je wdrożyła, ponieważ państwa członkowskie mogą przedstawić Komisji wniosek dotyczący dużego projektu wyłącznie wtedy, gdy wyjaśniono wszystkie kwestie dotyczące zgodności pomocy państwa, w tym w razie potrzeby poprzez zgłoszenie pomocy państwa.

Komisja wzmocniła również współpracę między swoimi służbami w celu zapewnienia, aby w okresie programowania 2014–2020 państwa członkowskie przedstawiały a Komisja zatwierdzała jedynie duże projekty, w odniesieniu do których państwa członkowskie przeprowadziły szczegółową ocenę zgodności z ostatnio zaktualizowanymi przepisami związanymi z pomocą państwa.

123

Ramy regulacyjne na lata 2007–2013 zawierają wymóg przedstawiania przez instytucje audytowe w rocznych sprawozdaniach audytowych najważniejszych wyników audytów, a nie informacji szczegółowych dotyczących charakteru błędów stwierdzonych w ramach audytów operacji. Można to jednak uczynić na zasadzie dobrowolności. W związku z tym informacje przekazywane przez instytucje audytowe mogą zaniżać ich zdolność do wykrywania błędów związanych z pomocą państwa.

Ponadto służby Komisji prowadzą stałą i ścisłą współpracę z instytucjami audytowymi, aby poprzez szkolenia, wytyczne i wymianę doświadczeń zwiększyć ich zdolność przeprowadzania audytów w odniesieniu do kwestii związanych z pomocą państwa, w tym kwestii wymiany konkretnych list kontrolnych, co Komisja uczyniła w 2011 r., a następnie w 2015 r.

Ponadto w wyniku własnych weryfikacji przeprowadzonych ostatnio przez Komisję stwierdzono znaczną poprawę jakości list kontrolnych dotyczących pomocy państwa stosowanych przez instytucje audytowe, zgodnie z oceną Trybunału (zob. pkt 79).

124

Służby Komisji przekazały już instytucjom audytowym i podmiotom koordynującym państw członkowskich listy kontrolne opracowane na podstawie ogólnego rozporządzenia w sprawie wyłączeń blokowych, umożliwiając im wcześniejsze ustalenie, czy spełniono wszystkie warunki zgodności, lub poprawę audytów w tym zakresie. Państwom członkowskim udostępnia się również w różny sposób typologię wykrytych problemów, dobre i złe praktyki oraz wnioski wyciągnięte z monitorowania (za pośrednictwem grup roboczych, krajowej sieci koordynacji, wielostronnych lub dwustronnych spotkań koordynacyjnych dotyczących audytu itp.). Interpretację zasad pomocy państwa zapewnia się ponadto w ramach systemu pytań wyjaśniających (eState aid Wiki), sieci analitycznych itp.

Komisja uważa, że zasadę Deggendorf można stosować jedynie na poziomie poszczególnych państw członkowskich. Komisja zamierza wyjaśnić tę kwestię podczas trwającego przeglądu ogólnego rozporządzenia w sprawie wyłączeń blokowych z 2014 r.

Jeżeli państwo członkowskie będzie miało wątpliwości lub trudności związane z określeniem, czy dane przedsiębiorstwo objęte jest nakazem odzyskania środków, może zwrócić się do DG COMP w kontekście wzajemnej współpracy.

Zalecenie 4 (a)

Komisja przyjmuje to zalecenie i już je wdrożyła.

Komisja bada jakość prac instytucji audytowych w odniesieniu do pomocy państwa w ramach różnych procedur audytu: w ramach przeprowadzanych przez Komisję audytów opartych na ocenie ryzyka dotyczących prac prowadzonych przez instytucje audytowe, które obejmują badanie metodyki (w tym listy kontrolne) stosowanej przez instytucje audytowe w przypadku audytu systemów i operacji; podczas powtarzania audytów przeprowadzonych już wcześniej przez instytucje audytowe w celu sprawdzenia ważności zgłoszonych wyników; lub podczas corocznego przeglądu rocznych sprawozdań audytowych przedłożonych Komisji przez instytucje audytowe w celu potwierdzenia, czy opinia instytucji audytowej ma solidne uzasadnienie oparte na wynikach audytu systemów i operacji.

W niektórych przypadkach Komisja zaleciła już odnośnym instytucjom audytowym ulepszenie ich list kontrolnych, aby lepiej uwzględniały one weryfikację pomocy państwa. Komisja będzie nadal zapewniała stosowanie przez instytucje audytowe właściwych list kontrolnych.

Zalecenie 4 (b)

Komisja nie przyjmuje tego zalecenia, ponieważ stoi ono w sprzeczności z celami Komisji realizowanymi poprzez jej wytyczne skierowane do państw członkowskich w 2012 r., aby nie poddawać systematycznemu ponownemu badaniu projektów przyjętych przed tą datą – zostawiając państwom członkowskim możliwość zgłoszenia lub nie – i aby zapewnić państwom członkowskim i beneficjentom stabilność w zakresie traktowania takich projektów.

Zalecenie 4 (c)

Komisja przyjmuje to zalecenie i jest już w trakcie jego wdrażania.

W kontekście wdrażania planu działania dotyczącego pomocy państwa Komisja już teraz działa na podstawie swoich decyzji w sprawie pomocy państwa, które stosuje się jako analizy przykładów: np. ponad połowa programów seminariów tematycznych (dotychczas odbyły się seminaria poświęcone badaniom, rozwojowi i innowacjom oraz energii) opiera się na konkretnych przypadkach (faktyczne decyzje w sprawie pomocy państwa).

Służby Komisji zapewniają także wytyczne w formie tabel, list kontrolnych lub szybkich odpowiedzi na pytania dotyczące interpretacji przedłożone przez organy przyznające pomoc. Pytania i odpowiedzi stanowią podstawę do publikowania dokumentów „Najczęściej zadawane pytania".

Komisja będzie nadal aktualizowała materiały zawierające wytyczne dla wszystkich odnośnych organów, w tym instytucji odpowiedzialnych za program europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych, jeżeli będzie to konieczne ze względu na zmiany.

Ponadto w przyjętym niedawno zawiadomieniu Komisji dotyczącym pojęcia pomocy przedstawiono wytyczne dotyczące przypadków, w których wydatki publiczne wchodzą w zakres unijnego systemu kontroli pomocy państwa oraz w których wykraczają poza ten zakres.

Zalecenie 4 (d)

Komisja nie przyjmuje tego zalecenia, ponieważ rozporządzenie *de minimis* pozostawia państwom członkowskim wybór, czy stworzyć centralny rejestr umożliwiający monitorowanie pomocy *de minimis*, czy też działać w oparciu o inne środki (np. oświadczenia własne beneficjentów).

Chociaż centralny rejestr pomocy *de minimis* jest pożądany, art. 6 rozporządzenia *de minimis* nie zobowiązuje państwa członkowskiego do posiadania takiego rejestru i umożliwia wdrażanie uregulowań dotyczących kumulacji innymi sposobami (np. na podstawie oświadczenia własnego beneficjentów). Pozostawienie państwom członkowskim wyboru jest zgodne z ogólną zasadą, że państwa członkowskie mogą decydować o najbardziej odpowiedniej dla siebie drodze administracyjnej. Komisja odnotowała także negatywną reakcję kilku państw członkowskich na koncepcję posiadania obowiązkowego rejestru *de minimis* w kontekście pierwszych konsultacji dotyczących zmiany rozporządzenia *de minimis*. (http://ec.europa.eu/competition/consultations/2013_de_minimis/index_en.html)

Zalecenie 4 (e)

Komisja nie przyjmuje tego zalecenia, ponieważ uważa, że zasadę Deggendorf można stosować jedynie na poziomie poszczególnych państw członkowskich. Komisja zamierza wyjaśnić tę kwestię podczas trwającego przeglądu ogólnego rozporządzenia w sprawie wyłączeń blokowych z 2014 r.

Jeżeli państwo członkowskie będzie miało wątpliwości lub trudności związane z określeniem, czy dane przedsiębiorstwo objęte jest nakazem odzyskania środków, może zwrócić się do DG COMP w kontekście wzajemnej współpracy.

129

Jeżeli chodzi o ocenę warunków wstępnych dotyczących pomocy państwa, zgodnie z warunkami zawartymi w rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów, ma ona opierać się na trzech kryteriach określonych w załączniku XI do rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów. Zgodność z zasadami pomocy państwa w okresie programowania 2007–2013 nie stanowi sama w sobie kryterium, które należy spełnić.

Komisja będzie jednak nadal monitorowała wszystkie kwestie związane ze zgodnością z zasadami pomocy państwa we wszystkich państwach członkowskich i w razie potrzeby będzie podejmowała stosowne działania.

Zalecenie 5 (a)

Komisja przyjmuje to zalecenie.

Dyrektorzy generalni czterech dyrekcji generalnych ds. europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych spotykają się regularnie w ramach komitetu ds. zawieszeń dotyczących warunków wstępnych. Obecne podejście, które jest zarówno zapobiegawcze (realizacja krajowych planów działania dotyczących niespełnienia warunków wstępnych), jak i naprawcze (w razie potrzeby zawieszanie płatności), będzie ściśle i spójnie kontynuowane.

Zalecenie 5 (b)

Komisja przyjmuje to zalecenie.

Zgadza się na prowadzenie działań następczych w związku ze zdolnościami państw członkowskich w zakresie zgodności z zasadami pomocy państwa na podstawie informacji dostępnych w jej bazach danych i wynikających w szczególności z dostępnych ustaleń z audytu.

Komisja będzie korzystała z wyników działań następczych w celu lepszego ukierunkowania swoich działań w zakresie monitorowania i szkolenia, oferowanych odnośnym instytucjom odpowiedzialnym za program w państwach członkowskich.

JAK OTRZYMAĆ PUBLIKACJE UE

Publikacje bezpłatne:

- jeden egzemplarz:
  w EU Bookshop (http://bookshop.europa.eu)
- kilka egzemplarzy (lub mapy, plakaty):
  w przedstawicielstwach Unii Europejskiej (http://ec.europa.eu/represent_pl.htm)
  w delegaturach Unii Europejskiej w krajach poza UE (http://eeas.europa.eu/delegations/index_pl.htm)
  kontaktując się z Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_pl.htm)
  lub dzwoniąc pod numer 00 800 6 7 8 9 10 11 (numer bezpłatny w całej UE) (*)

  (*) Informacje są udzielane nieodpłatnie, większość połączeń również jest bezpłatna (niektórzy operatorzy, hotele lub telefony publiczne mogą naliczać opłaty).

Publikacje płatne:

- w EU Bookshop (http://bookshop.europa.eu)

Wydarzenie	Data
Przyjęcie ramowego programu kontroli / rozpoczęcie kontroli	12.11.2014
Oficjalne przesłanie projektu sprawozdania do Komisji (lub innej jednostki kontrolowanej)	16.6.2016
Przyjęcie sprawozdania końcowego po przeprowadzeniu postępowania kontradyktoryjnego	7.9.2016
Otrzymanie oficjalnych odpowiedzi Komisji (lub innej jednostki kontrolowanej) we wszystkich językach	27.9.2016

W ostatnich latach Trybunał Obrachunkowy stwierdzał wysoki poziom błędów dotyczących nieprzestrzegania zasad pomocy państwa w obszarze polityki spójności. Trybunał Obrachunkowy i Komisja wykrywały przypadki naruszeń zasad pomocy państwa w znacznie szerszym zakresie niż państwa członkowskie, co wskazuje na potrzebę podniesienia poziomu wiedzy i konieczność zapewniania ciągłego wsparcia przez Komisję. Bazy danych Komisji nie umożliwiały odpowiedniej analizy błędów dotyczących pomocy państwa, które wystąpiły w okresie programowania 2007-2013, a prowadzone przez nią monitorowanie nie zaowocowało odzyskaniem istotnych kwot tej pomocy.
Komisja podjęła działania mające na celu uproszczenie obowiązujących przepisów w tej dziedzinie oraz wzmocnienie zdolności administracyjnych państw członkowskich. W okresie programowania 2014-2020 odpowiedzialność za wdrażanie środków pomocy państwa przesunięto na państwa członkowskie, co grozi zwiększeniem liczby błędów dotyczących tego rodzaju pomocy.

CURIA RATIONUM
EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY

Urząd Publikacji