

Małgorzata Anna Nesterowicz

Pomoc publiczna dla żeglugi morskiej i budownictwa okrętowego we Wspólnocie Europejskiej i Polsce

Na podstawie Układu Europejskiego zawartego 13 grudnia 1993 r. pomiędzy Polską i Wspólnotami Europejskimi oraz ich państwami członkowskimi¹, zasady prawa konkurencji w formie podobnej do zasad obowiązujących w prawie europejskim mają zastosowanie do relacji handlowych pomiędzy Polską i Unią. Zgodnie z art. 63 Układu za niezgodne z właściwą jego realizacją uznaje się:

1) zawieranie między przedsiębiorstwami wszelkich porozumień lub praktyk, których rezultatem jest ograniczanie lub zniekształcanie konkurencji,

2) nadużywanie przez jedno lub więcej przedsiębiorstw dominującej pozycji na terytoriach Polski lub Wspólnoty jako całości, lub na ich znacznej części,

3) udzielanie pomocy publicznej, która zniekształca lub grozi zniekształceniem konkurencji, przez faworyzowanie niektórych przedsiębiorstw lub produkcji niektórych towarów, jeżeli może ona mieć negatywny wpływ na handel między Polską a Wspólnotami.

W zakresie prawa konkurencji dotyczącego przedsiębiorstw, Polska dość szybko przystąpiła do harmonizacji tej dziedziny z prawem europejskim. Jeszcze przed podpisaniem Układu, gdyż już w 1990 r., ogłoszona została ustawa o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym i ochronie interesów konsumentów², której zasady były zbliżone do zasad przewidzia-

¹ Dec. 93/743/Euratom, ECSC, EC, OJ 1993, L 348.

² Dz.U. z 1990 r. Nr 14, poz. 88. Por. S. Gronowski, *Ustawa antymonopolowa — komentarz*, Warszawa 1996.

nych w art. 81 i 82 traktatu rzymskiego (uprzednio art. 85 i 86³) oraz w rozporządzeniu 4064/89 o koncentracji przedsiębiorstw⁴. Ustawę tą następnie kilkakrotnie nowelizowano⁵. Ostatecznie zastąpiła ją nowa ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów⁶ z 2000 r. Jej unormowania dostosowały całkowicie prawo polskie do zasad Wspólnoty Europejskiej w tej dziedzinie. W 1990 r. powołano również Urząd Antymonopolowy, którego zadaniem jest realizacja zadań z zakresu przeciwdziałania praktykom monopolistycznym, rozwoju konkurencji i ochrony interesu konsumentów. W 1996 r. przemianowano go na Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Jeżeli chodzi natomiast o pomoc publiczną, której dotyczy art. 63 (3) Układu i której poświęcony jest niniejszy artykuł, to przez okres pierwszych pięciu lat od zawarcia Układu praktyka jej udzielania była oceniana stosunkowo łagodnie przez Wspólnotę ze względu na słabszy rozwój gospodarczy Polski w porównaniu do krajów WE. W tym czasie Polska była jednakże zobowiązana poczynić kroki w celu harmonizacji zasad rządzących pomocą publiczną w Polsce z zasadami traktatu rzymskiego oraz zapewnić przejrzysty system informacji o pomocy publicznej⁷. Okres kolejnych pięciu lat miał być poświęcony dalszej harmonizacji. W 2000 r. uchwalono w Polsce ustawę o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców⁸ oraz szereg rozporządzeń dotyczących pomocy sektorowej, w tym rozporządzenia RM w sprawie udzielania pomocy publicznej w sektorze żeglugi morskiej⁹ oraz w sprawie udzielania pomocy publicznej w sektorze budownictwa okrętowego¹⁰.

Postanowienia dotyczące pomocy państwowej we Wspólnotach Europejskich zawarto w art. 87–89 (uprzednio art. 92–94) traktatu rzymskiego. Zgodnie z art. 87.1 „pomoc przyznawana przez państwa lub przy użyciu zasobów państwowych, w jakiegokolwiek formie”, jeżeli przez uprzywilejowanie określonych przedsiębiorstw lub gałęzi produkcji zakłóca lub zagraża zakłóceniem konkurencji i jeżeli wpływa na handel pomiędzy państwami członkowskimi, będzie uznana za niezgodną z zasadami wspólnego rynku.

³ Nowa numeracja artykułów obowiązuje na podstawie traktatu amsterdamskiego z 2 X 1997, który wszedł w życie 1 V 1999.

⁴ OJ 1990, L 257, 21 IX 1990.

⁵ Tekst jednolity ogłoszono w 1999 r., Dz.U. z 1999 r. Nr 52, poz. 547. Por. Ch. Harding and M. Kepinski, *The Polish Law Against Monopolistic Practices*, *European Competition Law Review* 2001, s. 181–188.

⁶ Dz.U. z 2000 r. Nr 122, poz. 1318.

⁷ U. Płowiec, *Stosunki Polski z Unią Europejską na podstawie Układu Europejskiego*, [w:] *Polska i Unia Europejska: stan obecny i wyzwania na przyszłość*, Warszawa 2000, s. 60.

⁸ Dz.U. z 2000 r. Nr 60, poz. 704.

⁹ Dz.U. z 2001 r. Nr 28, poz. 309.

¹⁰ Dz.U. z 2001 r. Nr 28, poz. 304.

Zakłócenie konkurencji lub zagrożenie jej zakłóceniem jest warunkiem *sine qua non* dla uznania pomocy państwowej za niezgodną ze wspólnym rynkiem¹¹.

Artykuł 87.2 określa rodzaje pomocy, które wyjątkowo uznane są za zgodne ze wspólnym rynkiem, mimo że według art. 87.1 powinny być uznane za niezgodne. Do tej kategorii należą: „pomoc o charakterze socjalnym na rzecz indywidualnych konsumentów, jeżeli jest ona udzielana bez dyskryminacji ze względu na pochodzenie towarów” i „pomoc w celu likwidacji szkód wyrządzonych przez katastrofy przyrodnicze lub inne nadzwyczajne zdarzenie”.

Za zgodne z zasadami wspólnego rynku mogą także zostać uznane:

a) pomoc w celu wspierania rozwoju gospodarczego regionów, w których poziom życia jest nienormalnie niski lub regionów szczególnie dotkniętych bezrobociem,

b) pomoc w celu wspierania realizacji ważnych projektów w interesie ogólnoeuropejskim lub w celu zapobieżenia szczególnym zaburzeniom gospodarki któregośkolwiek z państw członkowskich,

c) pomoc w celu rozwoju pewnych dziedzin gospodarki lub niektórych regionów gospodarczych, o ile nie zmienia warunków wymiany handlowej w sposób sprzeczny ze wspólnym interesem,

d) pomoc przeznaczona na wspieranie kultury i ochronę dziedzictwa kulturowego z zastrzeżeniem, że pomoc taka nie zmienia warunków handlu i konkurencji we Wspólnocie w sposób sprzeczny ze wspólnym interesem,

e) inne kategorie pomocy określone decyzją Rady, stanowiącej większość kwalifikowaną głosów na wniosek Komisji (art. 87.3)¹².

Pomoc publiczna może mieć charakter pomocy sektorowej lub horyzontalnej. Pomoc horyzontalna jest bardziej upowszechniona i częściej znajduje akceptację Komisji Europejskiej. Jest ona udzielana, zgodnie z potrzebami regionu, wszystkim przedsiębiorstwom na określonym terytorium w celu, np. wsparcia programów badań i rozwoju, wspomżenia aktywności małych i średnich przedsiębiorstw (SME), ochronę środowiska, przekwalifikowanie pracowników etc. Pomoc sektorowa natomiast jest udzielana przedsiębiorstwom w sektorach wrażliwych (np. odzieżowym, tekstylnym, metoryzacyjnym, stoczniowym, stalowym i górnictwym) w celu restrukturyzacji określonego działu gospodarki. Nie może być stosowana dla utrzymania upadających przedsiębiorstw. Ma zazwyczaj charakter długofalowy, a dotacje są degresywne¹³.

¹¹ Decyzja Komisji 98/95, Italian Republic (C-15/98) and Sardegna Lines — Servizi Marittimi della Sardegna SpA (C-105/99) v. Commission of the European Communities.

¹² Por. C. Mik, J. Galster, *Podstawy europejskiego prawa wspólnotowego*, Toruń 1998, s. 329-331.

¹³ U. Płowiec, *op.cit.*, s. 60-61.

Pomoc państwowa może przybrać formę dotacji pieniężnych i rzeczowych, czyli bezpośrednich wydatków z budżetu państwa, władz regionalnych lub lokalnych, preferencji kredytowych (kredytów obciążonych stopą oprocentowania niższą od rynkowej udzielonych przez bank, któremu państwo refunduje różnicę lub samą agencję państwową), gwarancji lub poręczenia kredytów przez budżet lub fundusze finansowane z budżetu, preferencji podatkowych (zwolnień lub ulg podatkowych, redukcji stopy podatku, odroczenie terminu płatności etc.), instrumentów kapitałowych (np. zakupu akcji firmy przez fundusze państwowe przy ustaleniu dywidendy poniżej poziomu rynkowego), obniżenia należności na cele socjalne, zamówień państwowych realizowanych po cenie wyższej niż rynkowa lub na korzystniejszych warunkach etc.¹⁴

Komisja ma uprawnienia kontrolne w stosunku do istniejących i wprowadzanych programów pomocy. W pierwszym przypadku Komisja bada systemy pomocy publicznej istniejące w państwach członkowskich. Jeżeli stwierdzi, po uprzednim wezwaniu zainteresowanych do przedstawienia uwag, że pomoc jest niezgodna ze wspólnym rynkiem lub jest nadużywana, zadecyduje o zniesieniu lub zmianie pomocy przez odpowiednie państwo członkowskie w określonym przez Komisję terminie (art. 88.1, 2). W wyjątkowych przypadkach Rada może uznać taką pomoc za zgodną ze wspólnym rynkiem, jeżeli okoliczności uzasadniają taką decyzję. W drugim przypadku, Komisja jest informowana przez państwa o projektach pomocy publicznej (art. 88.3). Jeżeli uzna, że planowana pomoc będzie niezgodna ze wspólnym rynkiem, powiadomi o tym państwo i zażąda zaniechania projektu lub wprowadzenia do niego zmian. W obu przypadkach, jeżeli państwo odmawia wykonania decyzji Komisji, może ona skierować sprawę na drogę sądową bezpośrednio do Trybunału Sprawiedliwości (art. 88.2).

Sektorem gospodarki wspieranym wielokrotnie z funduszy państwowych jest żegluga morska. Jej zapotrzebowanie na pomoc publiczną wciąż wzrasta. W latach siedemdziesiątych flota podnosząca bandery państw członkowskich WE była światową potęgą. Krótco potem rozpoczęły się jednakże procesy niekorzystne dla WE. W latach 1970–1995 liczba statków pływających pod banderami państw członkowskich zmalała z 32% do 14% światowego tonażu, podczas gdy liczba statków pływających pod tzw. dogodnymi banderami wzrosła z 19% do 38%¹⁵. Obecnie około 50% tonażu kontrolowanego przez przedsiębiorców wspólnotowych jest zarejestrowane w tzw. otwartych rejestrach, a nie w krajach rzeczywistej siedziby firm właścicieli¹⁶.

¹⁴ Por. A. Fornalczyk, *Rodzaje, formy i instrumenty pomocy publicznej w Unii Europejskiej i w Polsce*, [w:] *Pomoc publiczna dla przedsiębiorstw w Unii Europejskiej i w Polsce*, Warszawa 1998, s. 19–20.

¹⁵ M. Clough and F. Randolph, *Shipping and EC competition law*, London 1991, s. 60.

¹⁶ V. Power, *EC Shipping Law*, London 1998, s. 181.

Polska, będąca niegdyś liczącym się państwem morskim, obecnie nie posiada wielu statków. Co więcej, ich liczba z każdym rokiem maleje. Dnia 31 grudnia 2000 r. można było jedynie doliczyć się 128 statków kontrolowanych przez kapitał polski, z których jedynie 41 podnosiło banderę polską, w stosunku do 149 statków kontrolowanych przez polski kapitał i 61 pod banderą polską rok wcześniej. Zmniejsza się również tonaż floty polskiej. W 1999 r. kapitał polski kontrolował 2 959 736 DWT, w tym 1 692 737 DWT pod banderą polską. Rok później, w 2000 r. tonaż ten wynosił jedynie 2 551 318 DWT, w tym 1 072 465 DWT pod banderą polską. W ciągu jednego roku bandera polska utraciła ponad 600 000 DWT, a więc ponad 1/3. W skład polskiej floty wchodzi głównie statki towarowe, przeważnie masowce. Prawie 40% floty ma pomiędzy 21 a 25 lat, a 20% pomiędzy 11 a 15 lat. Statków nowych, poniżej 10 lat, jest niewiele ponad 10%. Tonażowo, statki w wieku 21–25 lat stanowią około 25% floty, podobnie statki w wieku 6–10 lat. Statki nowe stanowią około 15%. Prawie 70% statków kontrolowanych przez polski kapitał podnosi banderę cypryjską, Wysp Marshalla, maltańską, Wysp Bahama, panamską lub liberyjską. Liczba statków zarejestrowanych jedynie na Cyprze i Wyspach Marshalla przewyższa liczbę statków zarejestrowanych w Polsce, a tonaż takich statków zarejestrowanych na Cyprze, Malcie i w Panamie przewyższa cały tonaż statków podnoszących banderę polską¹⁷.

Dogodne bandery wiążą się dla armatora z oszczędnościami: podatkowymi, na kosztach załogowych (brak ograniczeń dotyczących kraju pochodzenia marynarzy zatrudnianych na statku) oraz kosztach związanych z wymaganiami w zakresie bezpieczeństwa morskiego (jeżeli państwo bandery nie jest stroną określonych konwencji dotyczących bezpieczeństwa morskiego lub ochrony środowiska). Różne środki zostały przedsięwzięte przez państwa członkowskie Wspólnoty, aby zapobiec utracie statków i uczynić swoje rejestry bardziej atrakcyjnymi, w szczególności tworzenie tzw. „drugich rejestrów” i udzielanie pomocy państwowej statkom pływającym pod ich banderami.

„Drugie rejestry”, inaczej zwane specjalnymi, mają na celu zapewnienie armatorom krajowym dogodnych warunków, w szczególności obniżenie kosztów eksploatacyjnych (np. poprzez przyznanie ulg podatkowych i prawa zatrudniania obcokrajowców nie-obywateli WE jako marynarzy), dla wzmocnienia ich pozycji na międzynarodowym rynku żegludowym, bez konieczności zmiany przynależności. Rejestry takie wprowadziły m.in. Dania, Finlandia, Hiszpania, Niemcy, Norwegia i Wielka Brytania¹⁸. Z planem ustanowienia europejskiego rejestru statków Euro nosiła się również Ko-

¹⁷ Informacja z Ministerstwa Transportu i Gospodarki Morskiej, 3 IX 2001.

¹⁸ J. Lopuski w: *Prawo Morskie*, t. I, Bydgoszcz 1996, s. 185.

misja Europejska, z pomysłu jednak ostatecznie zrezygnowano w 1996 r.¹⁹ W Polsce „drugi rejestr” również nie został przyjęty.

Pomoc państwowa jest metodą na zapewnienie przedsiębiorstwu żeglutowemu, posiadającemu lub eksploatującemu statki podnoszące rodzimą banderę, konkurencyjnej pozycji na rynku oraz próbą zatrzymania statków w rodzimych rejestrach. Państwa członkowskie WE udzielają takiej pomocy w ramach tzw. pomocy sektorowej, w celu „rozwoju pewnych dziedzin gospodarki” (art. 87.2 (c)). Jest to środek nawet popularniejszy od „drugich rejestrów”, gdyż pomocy publicznej udziela każde państwo. Niektóre państwa nie wprowadziły natomiast dodatkowego rejestru statków. Polska również pozostała jedynie przy rejestrze podstawowym, tak więc pomoc jest jedynym środkiem, jaki nasze państwo może zapewnić dla poprawy konkurencyjności polskiej floty.

W 1989 r. Komisja uchwaliła wytyczne (*Guidelines*)²⁰ o warunkach zgodności z zasadami wspólnego rynku pomocy państwowej w transporcie morskim. Pomoc taka musiała być udzielona w proporcji do celu, być przejrzysta, czasowa i malejąca oraz nie zwiększać potencjału sektora o wyraźnie nadmiernej zdolności wytwórczej. Pomoc mogła mieć formę m.in. dotacji inwestycyjnych, ulg podatkowych, wsparcia szkoleń marynarzy i dotacji do składek na ich ubezpieczenia społeczne. Nie mogła przekraczać określonego pułapu obliczonego na podstawie różnicy kosztów operacyjnych określonego statku pływającego pod banderą państwa członkowskiego i kosztów operacyjnych hipotetycznego statku pływającego pod dogodną banderą (np. Cypru). W 1992 r. wynikała potrzeba rewizji wytycznych. Uważano, że pułap pomocy państwowej nie powinien być obliczany na podstawie hipotetycznej różnicy kosztów operacyjnych statków, ale raczej na podstawie rozmiarów i tonażu danego statku, przynoszonych przez niego zysków i struktury zatrudnienia. Wysokość pomocy powinna być ponadto bardziej związana z określonymi celami, jakim dana pomoc ma służyć.

Nowe wytyczne dotyczące pomocy państwowej w transporcie morskim zostały uchwalone w 1997 r.²¹ Mają one zastosowanie do żeglugi morskiej, ale nie do budownictwa statków, gdyż tego dotyczy odrębny akt prawny²². Stanowią one odejście od poprzedniej polityki dość oszczędnego udzielania pomocy państwowej żegludzie. Przyznaje się, że dotychczasowa polityka — oparta na zasadach swobodnego dostępu do rynku ładunkowego i wolnej

¹⁹ J. Kujawa, *Wspólna polityka żeglugowa Unii Europejskiej*, Gdańsk 1999, s. 103–106; V. Power, op.cit., s. 187 i n.

²⁰ 3 VIII 1989, SEC (89)921 final.

²¹ Wytyczne Komisji definiujące warunki udzielania pomocy publicznej dla żeglugi zgodnej ze wspólnym rynkiem, OJ 1997, C 205/7.

²² Dyrektywa Rady Europy 90/684/EEC o pomocy państwowej dla przemysłu stoczniowego, OJ 1990, L 380/12, zmieniona przez Dyrektywę 94/73/EC, OJ 1994, L 351/12.

konkurencji, a pozbawiona wsparcia państwa — okazała się nieskuteczna dla rozwoju floty WE. Zgodnie z nowymi wytycznymi, transport morski uznano za specjalną, wymagającą odrębnego traktowania, gałąź gospodarki. Pomocą państwową jest „każda korzyść finansowa udzielona w jakiegokolwiek formie przez organ państwowy” (gwarancje, pożyczki, subwencje, wyłączenia podatkowe, emisja obligacji przez państwo etc.). Może ona zostać udzielona statkom zarejestrowanym w rejestrze danego państwa członkowskiego i podnoszącym banderę tego państwa. Celem pomocy powinien być wzrost konkurencyjności floty, ochrona interesów pracowników pochodzących ze Wspólnoty (na statkach i na lądzie), ochrona *know-how* we Wspólnocie i rozwój umiejętności oraz poprawa warunków bezpieczeństwa i ochrony środowiska. Pomoc państwowa nie może zostać udzielona kosztem innego państwa i zakłócać konkurencji pomiędzy państwami członkowskimi w sposób niezgodny z zasadami wspólnego rynku. Informacje o pomocy powinny być dostępne dla wszystkich zainteresowanych (zgodnie z zasadą przejrzystości). Może być ona udzielona w formie: zmniejszenia lub zniesienia obciążeń fiskalnych i socjalnych, wsparcia w wymianie załóg unijnych na statkach w odległych od UE portach, inwestycji tonażowych, inwestycji w infrastrukturę lądową związaną z transportem morskim w regionach słabiej rozwiniętych, szkoleń i podnoszenia kwalifikacji marynarzy, udziału w programach restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstw żeglugowych oraz pomocy związanej z realizacją kontraktów o świadczenie usług użyteczności publicznej²³. Dopuszczalnym pułapem pomocy dla żeglugi jest całkowita redukcja podatków i świadczeń socjalnych marynarzy, a także podatku dochodowego z działalności żeglugowej (alternatywnie wysokość bezpośrednich subwencji nie może przekroczyć wysokości tych ulg), tak więc danemu przedsiębiorstwu można pozostawić całość wypracowanych przez niego środków²⁴. W rezultacie, państwa członkowskie stosują różnego rodzaju metody dla poprawienia konkurencyjności floty, m.in.: tworzenie korzystnych warunków podatkowych dla statków zarejestrowanych w rejestrze krajowym (np. wieloletnie ulgi podatkowe dla zysku osiągniętego ze sprzedaży statku, jeżeli został ponownie zainwestowany w transport morski, wprowadzenie stałego podatku opartego na tonażu statku, a nie na osiągniętych zyskach etc.), stosowanie środków, mających na celu poprawę struktury zatrudnienia (np. obniżone stawki ubezpieczenia społecznego lub obniżony podatek dochodowy dla obywateli Wspólnoty zatrudnionych na statkach zarejestrowanych w państwach członkowskich). Niektóre państwa członkowskie przyznają armatorom tzw.

²³ Por. J. Kujawa, op.cit., s. 112.

²⁴ Por. K. Dąbrowski, *Uregulowania Wspólnoty Europejskiej w transporcie morskim a polska polityka żeglugowa (aspekty ekonomiczne)*, Studia Europejskie 1998, 1(5), s. 124.

pomoc inwestycyjną w celu, np. zakupu używanych i nowych statków lub modernizację posiadanej floty. Tego rodzaju pomoc, ze względu na swój charakter, dość często może skutkować zakłóceniami wolnej konkurencji, tak więc Komisja analizuje każdy przypadek bardzo dokładnie zanim wyda decyzję. Inne rodzaje pomocy inwestycyjnej są raczej akceptowane, np. w celu unowocześnienia urządzeń na statku, podwyższenia standardów bezpieczeństwa na statku do przewyższających minimalne standardy wymagane przez międzynarodowe konwencje etc. Subwencje udzielone armatorom na budowę lub modernizację statku muszą być jednocześnie zgodne z niżej przedstawionymi regulacjami o pomocy dla budownictwa okrętowego. Budowa magazynów i stałych terminali przeładunkowych jest także często akceptowana przez Komisję, jeżeli stanowi „pomoc w celu wspierania rozwoju gospodarczego regionów, w których poziom życia jest nienormalnie niski lub regionów szczególnie dotkniętych bezrobociem” (art. 87.2 (a)). Pomoc państwowa może być także udzielana w zakresie szkolenia specjalistycznego marynarzy i oficerów związanych z podnoszeniem kwalifikacji marynarzu lub odnowieniem certyfikatów. Ostatni rodzaj subwencji jest przyznawany w przypadku tzw. „obowiązku służby publicznej”, tj. gdy państwo zobowiązuje przewoźnika do zapewnienia transportu na trasach o małym ruchu i nie przynoszących zysku, jednakże ważnych z punktu widzenia ogólnego interesu gospodarczego (np. transport do regionów położonych na peryferiach), gdyby normalna eksploatacja tej trasy na zasadach gospodarki rynkowej nie zapewniłaby usług na wymaganym poziomie²⁵.

Odrębne zasady obowiązują w budownictwie okrętowym. Przemysł stoczniowy jest odrębną gałęzią od żeglugi morskiej, wymaga więc wielokrotnie innych rodzajów pomocy, istnieją jednakże tendencje do łączenia tych zagadnień. Dofinansowanie każdego z tych sektorów służy ogólnemu rozwojowi gospodarki transportowej. Poprzez zastosowanie odpowiednich środków można przekonać armatorów mających siedzibę w danym kraju do budowy statków w tym samym kraju, wspierając w ten sposób oba sektory i gospodarkę jako całość.

Przemysł stoczniowy wykazuje również tendencje spadkowe: spadek zatrudnienia w UE wynosi z około 250 tys. osób w latach siedemdziesiątych do około 60 tys. osób obecnie, a spadek udziału budownictwa okrętowego w globalnym przemyśle światowym z 35 do 20%²⁶. W celu wsparcia upadającego sektora gospodarki uchwalono regulacje precyzujące warunki przyznawania pomocy publicznej. Pierwsza dyrektywa dotycząca pomocy

²⁵ J. Kujawa, op.cit., s. 115.

²⁶ P. McGowan, *Transport morski u progu XXI wieku. Liberalizacja usług transportowych w ramach Jednolitego Rynku*, Integracja Europejska/ Lektury, Łódź 1998, nr 51, s. 109.

dla przemysłu stoczniowego została uchwalona w 1969 r.²⁷ Była ona kilkakrotnie nowelizowana²⁸. Stosunkowo długo, gdyż aż 7 lat obowiązywała tzw. Siódma dyrektywa o pomocy dla przemysłu stoczniowego. Weszła ona w życie 1 stycznia 1991 r.²⁹ i obowiązywała do 1998 r. Obecnie obowiązują zasady wprowadzone rozporządzeniem 1540/98 Rady z 1998 r.³⁰ Na jego podstawie pomoc państwowa może być udzielona według zasad określonych przez rozporządzenie, nie może jednak powodować zakłóceń konkurencji pomiędzy stoczniami w innych państwach członkowskich, ani dyskryminować towarów lub usług ze względu na kraj pochodzenia. Wyróżnia się trzy rodzaje pomocy państwowej udzielanej stoczniom lub armatorom: pomoc operacyjną, pomoc w celu restrukturyzacji lub zamknięcia stoczni oraz inne środki.

Pomoc typu operacyjnego może być udzielana dla potrzeb budowy lub przebudowy statków w celu poprawy konkurencyjności przemysłu stoczniowego. Wysokość takiej pomocy nie może przekraczać określonego procentu sumy, na jaką opiewa umowa o zbudowanie statku (jeżeli kontrakt jest wyższy niż 10 milionów euro — 9%, jeżeli niższy 4,5%³¹). Pułap ten dotyczy wszystkich statków zbudowanych w ciągu trzech lat od zawarcia umowy, choć Komisja może przedłużyć ten okres ze względu na nieprzewidziane okoliczności zaistniałe podczas budowy lub skomplikowaną stronę techniczną zadania. W normalnych przypadkach jednak, gdy statek został ukończony później niż w ciągu trzech lat od zawarcia umowy, pomoc jest ograniczona pułapem obowiązującym trzy lata przed ukończeniem statku (art. 3). Jeżeli więc kolejne akty prawne wnoszą zmiany dotyczące maksy-

²⁷ OJ 1969, L 206, s. 25.

²⁸ Dyrektywa Rady 87/167/EEC, 26 I 1987 o pomocy dla przemysłu stoczniowego, OJ 1987, L 69/55; Dyrektywa Rady 90/684/EEC, 21 XII 1990 o pomocy dla przemysłu stoczniowego, OJ 1990, L 380/27; Dyrektywa Rady 92/68/EEC zmieniająca Dyrektywę 90/684/EEC, OJ 1992, C 10/3; Dyrektywa Rady 93/115/EC, 16 XII 1993 zmieniająca Dyrektywę 90/684/EEC, OJ 1993, L 326/62; Dyrektywa Rady 94/73/EC, 19 XII 1994 zmieniająca Dyrektywę 90/684/EEC, OJ 1994, L 351/10; rozporządzenie Rady 3094/95/EC, 22 XII 1995 o pomocy dla przemysłu stoczniowego, OJ 1995, L 332/I. Opis kolejnych dyrektyw w: V. Power, *op.cit.*, s. 484 i n.

²⁹ Siódma Dyrektywa Rady 90/684/EEC, 21 XII 1990, o pomocy dla przemysłu stoczniowego, OJ 1990, L 380/27.

³⁰ Rozporządzenie 1540/98/EEC ustanawiające nowe zasady dotyczące pomocy dla przemysłu stoczniowego, OJ 1998, L 202/I.

³¹ Pułapy te były wielokrotnie zmieniane w kolejnych dyrektywach. Przykładowo Dyrektywa 87/167/EEC wprowadziła pułap 26% wartości kontraktu, a następnie Dyrektywa Rady 90/684/EEC obniżyła pułap do 20% i 14% (dla umów o niższej wartości). W 1991 r. nastąpiło kolejne zredukowanie pułapów do 13% i 9%. Dyrektywa Rady 92/68/EEC wprowadziła pułapy o wysokości 9% i 4,5%. Obecnie Komisja przedstawiła propozycję podwyższenia pułapu do 14% dla stoczni, które poniosły straty w wyniku nieuczciwej konkurencji stoczni południowokoreańskich dotowanych przez państwo.

malnej wysokości pomocy, efekty tej zmiany będą musiały zostać uwzględnione przez stocznie budujące statek przez dłuższą niż trzy lata³².

Drugi rodzaj pomocy udzielany jest w przypadku zamknięcia lub restrukturyzacji stoczni. W celu zamknięcia stoczni pomoc może zostać udzielona na pokrycie związanych z tym kosztów (np. poniesionych w wyniku zwolnienia pracowników: odprawy, wcześniejsze świadczenia emerytalne, usługi doradcze w celu pomocy pracownikom znalezienia nowych miejsc pracy, kursy przekwalifikowujące etc. lub kosztów związanych z wykorzystaniem budynków, instalacji i infrastruktury stoczni na inne cele), pod warunkiem, że zamknięcie stoczni jest definitywne i nieodwracalne (musi pozostać zamknięta przez co najmniej 10 lat — art. 4)³³. W celu restrukturyzacji stoczni można udzielić pomocy w postaci subsydiów, preferencyjnych kredytów, gwarancji kredytowych, wykupienia długów etc. Taka pomoc jest dopuszczalna w sytuacjach wyjątkowych, jeżeli jednocześnie jest zgodna z wytycznymi Komisji dotyczącymi pomocy państwowej na cel ratowania lub restrukturyzacji przedsiębiorstw w trudnościach (art. 5 rozp. z 1998 r.)³⁴.

Inne środki obejmują pomoc inwestycyjną na cele innowacyjne, dotyczącą zastosowania nowych produktów i metod w przemyśle stoczniowym

³² Decyzja Komisji 98/157/EC, 5 XI 1997 dotycząca pomocy zaoferowanej przez Hiszpanię stoczni Astilleros Zamacona SA w związku z budową pięciu holowników, OJ 1998, L 50/38: hiszpańska stocznia Astilleros, która zawarła w 1990 r. kontrakt na budowę 5 holowników. W momencie zawarcia umowy pułap pomocy państwowej wynosił 9% wartości kontraktu, ale w 1992 r. zmieniono ten pułap Dyrektywą Rady 92/68/EEC, OJ 1992, C 10/3 na 4,5% dla kontraktów o niższej wartości. Tymczasem wejście umów w życie zostało przesunięte na późniejszy okres i w rezultacie statki zostały ukończone w okresie pomiędzy lipcem 1995 r. a majem 1996 r., w każdym przypadku po trzech latach od zawarcia umowy. Władze hiszpańskie zwróciły się do Komisji z prośbą o przedłużenie okresu trzyletniego, motywując to nieprzewidywanymi zdarzeniami, które opóźniły pracę stoczni, tj. wejściem w życie nowej ustawy o portach (która wymagała poprawienia umów), dewaluacją pesety w 1992 r. (co spowodowało zmianę technicznej części umowy dla uniknięcia zakupu drogich części za granicą, pracami reparacyjnymi na terenie pobliskiego portu w Bilbao, które trwały zamiast — jak przewidziano — do kwietnia 1992 r., do maja 1993 r., co ze względu na sąsiedztwo stoczni utrudniało pracę niektórych instalacji, a tym samym zredukowało produktywność zakładu) oraz przejęciem przez Astillerosa stoczni Ardeag, na skutek nacisku hiszpańskiego Ministerstwa Przemysłu jako część programu restrukturyzacji przemysłu stoczniowego. Komisja jednak odrzuciła prośbę uznając, że przytoczone zdarzenia albo nie były niemożliwe do przewidzenia dla stoczni, albo nie motywowały aż tak długiego opóźnienia w wykonaniu umowy. W rezultacie wysokość udzielonej pomocy państwowej została zredukowana z 9% wartości każdej umowy do 4,5%. Astilleros zaskarżył decyzję Komisji do Trybunału Pierwszej Instancji, ten jednak podtrzymał decyzję Komisji.

³³ OJ 2001, C 117.

³⁴ OJ 1994, C 368/12.

(art. 6)³⁵, regionalną pomoc inwestycyjną, która ma na celu poprawę produktywności istniejących stoczni, zgodną z wytycznymi Komisji dotyczącymi narodowej pomocy regionalnej³⁶ (art. 7), pomoc dla projektów badawczych i rozwojowych³⁷ zgodną jednocześnie z Zasadami Komisji dotyczącymi pomocy państwowej na rzecz prac badawczo-rozwojowych³⁸ (art. 8) oraz pomoc związaną z ochroną środowiska zgodną jednocześnie ze wskazaniami Komisji dotyczącymi pomocy państwowej na rzecz ochrony środowiska³⁹ (art. 9).

W latach 1987–1997 Komisja wielokrotnie podejmowała decyzje o niezgodności planowanej pomocy ze wspólnym rynkiem i zabraniała jej udzielenia. Obecnie wydaje się, że ta surowa polityka nieco zelżała, ze względu na rosnącą konkurencję produktów ze stoczni pozaeuropejskich i przypadki silnego dofinansowywania ich przez państwo (np. Południowa Korea). Stoczniom wspólnotowym łatwiej jest teraz uzyskać zgodę Komisji na taką pomoc. Powodem niewyrażenia zgody na pomoc może być m.in. przekroczenie górnej granicy pomocy, przeznaczenie pomocy na utrzymanie dotychczasowego stanu przedsiębiorstwa (tzn. odwlekanie restrukturyzacji lub nawet zwiększenie produktywności, gdy plan restrukturyzacyjny zakładał jej zredukowanie⁴⁰), zmiana warunków pomocowych w trakcie negocjacji

³⁵ W oczekiwaniu na decyzję Komisji pozostają propozycja pomocy inwestycyjnej dla stoczni Schleswig-Holstein w Niemczech, OJ 2001, C 23.

³⁶ OJ 1998, C 74.

³⁷ W 2000 r. Komisja zatwierdziła pomoc przyznaną przemysłowi stocznioowemu na projekty badawczo-rozwojowe mające na celu badania nad nową techniką nawigacyjną i ulepszeniami technologicznymi konstrukcji statków, OJ 2001, C 37.

³⁸ OJ 1998, C 45/5.

³⁹ OJ 1994, C 72/3.

⁴⁰ Zwrot pomocy państwowej nastąpił w przypadku niemieckiej stoczni Kvaerner Warne Werft GmbH, Rostock-Warnemünde, która musiała zwrócić ponad 90 milionów DM. Sytuacja ekonomiczna w nowych landach niemieckich wymagała podjęcia specjalnych środków z zakresu pomocy publicznej, tak więc w przypadku przemysłu stocznioowego podwyższono maksymalne dopuszczalne pułapy pomocy poprzez wprowadzenie Dyrektywą Rady 92/68/EEC (OJ 1990, L 219, s. 54) poprawki do Dyrektywy 90/684/EEC o pomocy dla przemysłu stocznioowego do 36% rocznych obrotów stoczni. Pomoc nie mogła być jednakże przyznawana na cele produkcyjne, a miała dążyć do nieodwracalnej redukcji mocy produkcyjnych. Stocznia KWW otrzymała pomoc państwową typu operacyjnego i na zamknięcie niektórych doków. Warunkiem otrzymania pomocy było przeprowadzenie przez Niemcy redukcji produktywności przemysłu stocznioowego o 40% do końca roku 1995 oraz ograniczenie produktywności stoczni KWW do 85 000 ton gross rocznie. Mimo to stocznia przekroczyła ustanowiony próg w latach 1997, 1998 i 1999. Komisja uznała pomoc udzieloną przez państwo za niezgodną z zasadami wspólnego rynku, gdyż pomoc operacyjna mogła być udzielona stoczni jedynie pod warunkiem zmniejszenia produktywności, a pomoc na cel zamknięcia doków jedynie jeżeli zamknięcie to miało charakter nieodwracalny (art. 6, 7 Dyr. 90/684). Stocznia musiała zwrócić część pomocy państwowej za lata, w których przekroczyła próg produktywności; Decyzja Komisji 1999/675/EC, 8 VII 1999 o po-

związanych z budową statku, niedozwolony sposób wsparcia restrukturyzacji stoczni (np. przejęcie pakietu holdingowego przez stocznnię w firmie spoza sektora poniżej wartości rynkowej), etc.

Zasady dotyczące pomocy publicznej w Polsce są zamieszczone w ustawie o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców z 30 czerwca 2000 r. Ustawa ta ma na celu, zgodnie z wymogami Układu Europejskiego, harmonizację zasad dotyczących pomocy publicznej w Polsce z prawem europejskim. Przepisy w niej zawarte stosuje się do pomocy, której łączna wartość w ciągu kolejnych trzech lat przekracza kwotę 100 tys. euro oraz do pomocy sektorowej i eksportowej niezależnie od jej wielkości (art. 2). Pomocą publiczną jest „przysporzenie, bezpośrednio lub pośrednio, przez organy udzielające pomocy, korzyści finansowych określonym przedsiębiorstwom, w następstwie którego uprzywilejowuje się ich w stosunku do konkurentów, przede wszystkim w drodze dokonywania na rzecz lub za tych przedsiębiorców wydatków ze środków publicznych lub pomniejszania świadczeń należnych od nich na rzecz sektora finansów publicznych na podstawie odrębnych ustaw lub innego tytułu prawnego” (art. 4.1). Jako formy pomocy publicznej ustawa wymienia dotacje bezpośrednie, ulgi podatkowe, dokapitalizowanie przedsiębiorców na warunkach odbiegających od normalnych praktyk inwestycyjnych, pożyczki i kredyty udzielane na warunkach korzystniejszych niż rynkowe, poręczenia i gwarancje udzielane za zobowiązania przedsiębiorstw na warunkach korzystniejszych niż rynkowe, zaniechanie lub odroczenie zobowiązania podatkowego, umorzenie, odroczenie lub rozłożenie na raty innych świadczeń publicznych należnych Skarbowi Państwa oraz zbycie lub oddanie do korzystania mienia Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego na warunkach korzystniejszych niż rynkowe (art. 4.1). Ustawa wyróżnia trzy rodzaje pomocy: regionalną, sektorową i horyzontalną. Pomocą regionalną jest pomoc, której warunkiem udzielenia jest prowadzenie działalności gospodarczej w określonym regionie (art. 4.4), sektorową — pomoc, której warunkiem udzielenia jest prowadzenie przez przedsiębiorcę określonej przedmiotowo działalności gospodarczej (art. 4.5), a pomocą horyzontalną taka pomoc, której warunki udzielenia nie są związane ani z prowadzeniem działalności na określonym obszarze, ani w określonym sektorze (art. 4.6). W ramach warunków dopuszczalności pomocy ustawa powołuje się na umowy międzynarodowe, a w szczególności na łączący Polskę i Wspólnoty

mocy państwowej udzielonej przez Niemcy na rzecz stoczni Kvaerner Warnow Werft GmbH, OJ 1999, L 274/23; Decyzja Komisji 2000/336/EC, 15 II 2000, OJ 2000, L 120/12; Decyzja Komisji 2000/416/EC, 29 III 2000, OJ 2000, L 156/39. Por. także L. Pawłowski, *Pomoc publiczna w sektorze stoczniowym w UE, [w:] Pomoc publiczna dla przedsiębiorstw w Unii Europejskiej i w Polsce*, Warszawa 1998, s. 103–105.

Układ Europejski (art. 5). Szczegółowe zasady przewidziane przez ustawę są zgodne z zasadami zawartymi w traktacie rzymskim. Według ustawy dopuszczalna jest pomoc:

1) udzielana w celu naprawienia szkód wyrządzonych przez klęski żywiołowe lub inne nadzwyczajne zdarzenia,

2) o charakterze socjalnym dla indywidualnych konsumentów, pod warunkiem, że jest ona przyznana bez dyskryminacji ze względu na pochodzenie towarów (art. 6.1).

Ponadto, za dopuszczalną można również uznać pomoc, która została udzielona w celu:

1) likwidacji poważnych zakłóceń w gospodarce o charakterze ponadsektorowym,

2) wsparcia krajowych przedsiębiorców działających w ramach przedsięwzięcia gospodarczego podejmowanego w interesie europejskim,

3) promowania kultury, nauki i oświaty oraz ochrony dziedzictwa kulturowego (art. 6.2).

Pomoc nie może jedynie finansować bieżącej działalności przedsiębiorstwa. Musi być udzielona w celu wsparcia nowych inwestycji lub tworzenia nowych miejsc pracy związanych z takimi inwestycjami (art. 8.1). Dopuszczalna jest również pomoc nie związana z nowymi inwestycjami, jeżeli jest doraźna, restrukturyzacyjna, dla małych i średnich przedsiębiorstw w formie poręczeń spłaty kredytów lub w celach wymienionych powyżej (naprawa skutków klęski żywiołowej, pomoc o charakterze socjalnym, w celu ochrony dóbr kultury etc. — art. 8.4). Udzielone wsparcie musi być degresywne, tj. stopniowo zmniejszające się i ograniczone w czasie (art. 8.5). Warunki te zgadzają się z zasadami pomocy publicznej w prawie europejskim. Ustawa polska idzie nawet dalej, przewidując dodatkowo warunki dopuszczalności pomocy (art. 9). Oprócz spełnienia warunków wymienionych powyżej, pomoc publiczna musi również stanowić uzupełnienie innych środków niż publiczne w przypadku inwestycji lub tworzenia nowych miejsc pracy. Państwo nie może finansować całej inwestycji, część jej kosztów musi pokryć sam przedsiębiorca. Wielkość pomocy, czas trwania i zakres muszą być proporcjonalne do celu, jaki ma osiągnąć. Dotowane projekty wspierane są tylko w zakresie, w jakim jest to niezbędne i tylko przez taki okres, w jakim jest to konieczne. Pomoc musi równocześnie przynieść korzyści społeczne, większe niż korzyści możliwe do osiągnięcia bez jej udzielenia. Pomoc publiczna musi być przejrzysta.

Niedopuszczalna jest pomoc, która ogranicza lub zniekształca konkurencję lub uniemożliwia powstanie konkurencji. Wyjątek wprowadzony jest jedynie dla ograniczonej w czasie pomocy regionalnej dla regionów ubogich oraz restrukturyzacji przedsiębiorstw.

Dalsze przepisy ustawy precyzują szczegółowo zasady dopuszczalności pomocy regionalnej, horyzontalnej i sektorowej. Według art. 12 dopuszczalna jest pomoc dla regionów szczególnie ubogich, tj. charakteryzujących się poziomem produktu krajowego brutto na jednego mieszkańca poniżej 75% średniego poziomu krajowego we Wspólnotach Europejskich (pomoc regionalna). Pomoc horyzontalna obejmuje szereg programów, których zasady uwzględniają zasady dotyczące odpowiadających programów we Wspólnotach Europejskich, m.in. restrukturyzację przedsiębiorstw, prace badawczo-rozwojowe, utrzymanie poziomu zatrudnienia lub tworzenia nowych miejsc pracy, rozwój małych i średnich przedsiębiorstw, ochronę środowiska, inwestycje energooszczędne, rozwój infrastruktury technicznej, rehabilitację i zatrudnianie osób niepełnosprawnych, szkolenia pracowników związanych z rozwojem przedsiębiorstwa (art. 16.1).

Ponieważ niniejsze rozważania koncentrują się na zagadnieniu wspierania przemysłu stoczniowego i żeglugi morskiej, z tego względu najbardziej interesująca jest pomoc sektorowa. Taka pomoc jest dopuszczalna, jeżeli „przyspiesza niezbędne zmiany lub rozwój określonych sektorów, przywraca długotrwałe funkcjonowanie określonych sektorów lub łagodzi społeczne i gospodarcze koszty zmian w określonych sektorach w oznaczonym okresie” (art. 14.1). Na podstawie art. 14.2 ustawy o pomocy publicznej Rada Ministrów, w drodze rozporządzenia, określa sektory, w których może być stosowana pomoc sektorowa, szczegółowe warunki jej dopuszczalności, maksymalne pułapy i obowiązki związane z monitorowaniem. Uwzględnienia wymaga również konieczność restrukturyzacji danego sektora, nadwyżka mocy produkcyjnych oraz spadek popytu. Natomiast według art. 37.3 ustawy Rada Ministrów określi, również w drodze rozporządzenia, „przedsiębiorców zobowiązanych do składania organowi nadzorującemu sprawozdań dotyczących otrzymanej pomocy, zakres obowiązków sprawozdawczych, okresy sprawozdawcze, termin składania sprawozdań, wzór formularza” i zakres wymaganych informacji pozwalających ocenić skuteczność i efektywność pomocy oraz jej wpływ na konkurencję. Na podstawie tych dwóch artykułów, Rada Ministrów wydała 20 lutego 2001 r. rozporządzenie w sprawie udzielania pomocy publicznej w sektorze żeglugi morskiej.

Nadzorowaniem pomocy publicznej zajmuje się Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Ma on za zadanie m.in. monitorowanie i nadzorowanie udzielanej pomocy poprzez kontrolę jej zgodności z ustawą o pomocy publicznej i umowami międzynarodowymi (a więc w szczególności Układem europejskim), ocenę skuteczności i efektywności pomocy, wymianę informacji na zasadzie wzajemności na podstawie zobowiązań międzynarodowych (a więc przedstawianie informacji o pomocy publicznej w Polsce Komisji Europejskiej) i wreszcie przedstawianie sprawozdań Ra-

dzie Ministrów (art. 23). Ponadto, opiniuje on projekty aktów normatywnych stanowiących podstawę udzielenia pomocy, przedkładane przez organy administracji rządowej i samorządowej (opinia musi być wydana w ciągu 30 dni — art. 24).

Ustawa określa również procedurę przyznawania pomocy. Organ, który zamierza takiego wsparcia udzielić, przedstawi Prezesowi Urzędu projekt. Prezes opiniuje plan pod względem jego zgodności z zasadami Konstytucji, omawianej ustawy i umów międzynarodowych i wydaje w ciągu 60 dni opinię (jeżeli pomoc ma postać poręczenia lub gwarancji — w ciągu 30 dni) (art. 25). Informacja o przedłożonym projekcie zostaje również zamieszczona przez Prezesa Urzędu w Monitorze Sądowym i Gospodarczym (art. 27). Jeżeli pomoc jest zgodna z prawem, zostanie dopuszczona. Prezes Urzędu może jednakże postawić warunki, jakie organ udzielający pomocy musi spełnić, aby była ona godna z prawem, zostanie dopuszczona. Prezes uzna on, że planowana pomoc nie jest zgodna z prawem, wyda odpowiednią decyzję i zabroni jej udzielenia. Opinia Prezesa Urzędu jest również ogłaszana w Monitorze (art. 30.1). Dalsze przepisy proceduralne ustawy regulują kwestię uznania przez organ nadzorujący, że ustawa będąca podstawą udzielenia pomocy jest niezgodna z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub Konstytucją i skierowania problemu do rozpatrzenia przez Trybunał Konstytucyjny oraz zwrotu otrzymanej pomocy (art. 31), a także stwierdzenia przez organ udzielający pomocy, że pomoc ta jest wykorzystywana niezgodnie z przeznaczeniem i nakazaniu jej zwrotu (art. 33). W obu przypadkach wymaga się zwrotu otrzymanej pomocy wraz z odsetkami, ściąganie której — jeżeli zwrotu nie dokonano dobrowolnie — przeprowadzane jest według przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (art. 33.2).

Ostatni problem rozstrzygany przez ustawę dotyczy monitorowania pomocy i przejrzystości informacji. Organy udzielające pomocy są zobowiązane do badania jej skuteczności i efektywności oraz do przedkładania Prezesowi Urzędu oraz ministrom finansów i gospodarki sprawozdań kwartalnych dotyczących udzielonej pomocy (art. 35). Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów prowadzi na podstawie otrzymanej informacji rejestr udzielanej w Polsce pomocy i prowadzi w tej kwestii wraz z ministrem finansów roczną sprawozdawczość dla Rady Ministrów (art. 36, 39). Rada Ministrów przedstawia podobne sprawozdanie Sejmowi do końca każdego roku kalendarzowego (art. 40).

Sektory, gdzie taka pomoc jest dopuszczalna, warunki dopuszczalności pomocy, maksymalne pułapy, sposób i obowiązki związane z monitorowaniem określi Rada Ministrów w drodze rozporządzenia (art. 14.2). W przypadku żeglugi morskiej takie rozporządzenie zostało wydane 20 lutego 2001 r. Za przedsiębiorców kwalifikujących się do otrzymania pomocy

uważa się, według § 2 rozporządzenia oraz rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD)⁴¹, przedsiębiorców świadczących usługi morskiego i przybrzeżnego transportu morskiego⁴² i usługi pomocnicze oraz stocznie produkcyjne i remontowe w zakresie, w jakim prowadzą wyżej wymienioną działalność. Według kodeksu morskiego „usługami w żegludze” są usługi agencyjne, maklerskie, holownicze i pilotażowe⁴³. Ze względu na ich charakter szansę na otrzymanie pomocy będą miały najprawdopodobniej przedsiębiorstwa zajmujące się holowaniem portowym i dalekomorskim lub pilotowaniem statków. Eksploatacja statku wymaga również innych usług, np. przeładunkowych, sztauerskich, trymerskich, remontowych i, mimo że nie są one nazwane w kodeksie morskim, wydaje się, że ze względu na ich charakter pomocniczy dla żeglugi, przedsiębiorstwa je świadczące będą mogły również ubiegać się o wsparcie. Również stocznie produkcyjne i remontowe będą kwalifikowały się do otrzymania pomocy dla wsparcia swojej działalności, o ile świadczą usługi w zakresie transportu, holowania, pilotowania, remontów statków lub inne usługi pomocnicze.

Rozporządzenie z 2001 r. określa również rodzaje pomocy dopuszczalnej dla przedsiębiorstw żeglugowych: pomoc na restrukturyzację, utrzymanie poziomu zatrudnienia, inwestycyjna (w tym na poprawę bezpieczeństwa morskiego), na szkolenia specjalistyczne, ochronę środowiska morskiego, inwestycje energooszczędne oraz wspieranie prac badawczo-rozwojowych (§ 3 rozporządzenia).

Pomoc restrukturyzacyjna udzielana jest przedsiębiorstwom, które tracą zdolność do konkurowania na rynku, odczuwają negatywne skutki spadku popytu i nadmiernej zdolności produkcyjnej, co w konsekwencji powoduje wzrost zapasów, spadek zyskowności, ponoszenie strat, wzrost zadłużenia i brak możliwości uzyskania bankowych kredytów. Udzielone im wsparcie ma na celu przywrócić przedsiębiorstwu długookresowej zdolności do konkurowania na rynku. Jest oparte na planie restrukturyzacji i niejednokrotnie powiązane z prywatyzacją przedsiębiorstwa⁴⁴. Pomoc ta ma wielokrotnie na celu zmniejszenie zdolności produkcyjnych danego przedsię-

⁴¹ Dz.U. z 1997 r. Nr 128, poz. 829.

⁴² Sformułowanie „transport morski i przybrzeżny” znajduje się w rozporządzeniu RM w sprawie Polskiej Klasyfikacji Działalności, choć trafniejszy byłby podział na transport dalekomorski, morski i przybrzeżny.

⁴³ J. Lopuski w: *Prawo morskie*, t. II (2), Bydgoszcz-Toruń 2000, s. 17.

⁴⁴ W taki sposób dokonano prywatyzacji wielu państwowych linii lotniczych. Pomoc państwowa została im udzielona jedynie pod takim warunkiem. Por. J. Balfour, *The EC Commission's Policy on State Aids for Airline Restructuring: Is the Bonfire Alight?*, *Air and Space Law* 1995, v. XX, s. 60 i n.; J. Balfour, *The control of state aids in the air transport sector*, *Air and Space Law* 1993, v. XVIII 1993, p. 199-204.

biorstwa, szczególnie gdy cały sektor charakteryzuje się ich nadmiernością. Taka sytuacja istnieje niewątpliwie w przemyśle stoczniowym na skutek konkurencji z krajów azjatyckich. Pomoc nie może zniekształcić konkurencji na danym rynku, musi być proporcjonalna do poniesionych kosztów społecznych i innych oraz do zamierzonego celu (§ 4 rozporządzenia wraz z art. 17 ustawy o pomocy publicznej).

Pomoc na utrzymanie poziomu zatrudnienia jest udzielana na czas określony i ma charakter doraźny lub restrukturyzacyjny. Jest ograniczona do obszarów o poziomie produktu krajowego brutto na jednego mieszkańca niższym niż 75% średniego poziomu we Wspólnotach Europejskich w ciągu ostatnich trzech lat. Pomoc może być związana ze szkoleniami lub przekwalifikowaniem pracowników (§ 5 rozporządzenia wraz z art. 19.1, 3 ustawy o pomocy publicznej). Ze względu na nadprodukcję w tym sektorze pomoc nie przysługuje na tworzenie nowych miejsc w pracy.

Pomoc inwestycyjna może być przeznaczona na zakup nowych lub używanych statków przez przedsiębiorców świadczących usługi transportu morskiego i usługi pomocnicze lub na przebudowę, odbudowanie albo modernizację statków do nich należących, w celu dostosowania ich do zmienionych potrzeb przewozowych lub wymogów konwencji międzynarodowych (§ 6.1 rozporządzenia). Udzielona pomoc nie może przekraczać 10% wartości inwestycji przy zakupie statków lub 25% wartości inwestycji przy ich przebudowie i modernizacji (§ 6.2 rozporządzenia). Jeżeli pomoc inwestycyjna została udzielona w celu poprawy bezpieczeństwa morskiego, może ona zostać przeznaczona wyłącznie na zakup i wyposażenie statków w urządzenia i aparaturę niezbędną dla dostosowania statków do wymogów bezpieczeństwa wynikających z międzynarodowych konwencji, m.in. IMO i ILO. Pułap tego rodzaju pomocy nie może przekroczyć 50% kosztów (§ 6.3, 4 rozporządzenia).

Pomoc przeznaczona na szkolenia specjalistyczne dotyczy szkoleń związanych bezpośrednio z rozwojem przedsiębiorstwa. Mogą być one tak teoretyczne, jak i praktyczne, dotyczące obecnego lub przyszłego stanowiska pracy danego pracownika. Muszą być ściśle związane ze specyfiką działań przedsiębiorstwa tak, aby zdobyte kwalifikacje nie mogły zostać wykorzystane przez pracownika u szerokiego grona innych pracodawców. W przypadku transportu morskiego, pomocy można udzielać jedynie na podnoszenie kwalifikacji zawodowych członków załóg pływających na statkach morskich. Pułap pomocy nie może przekroczyć 25% kosztów szkolenia. W przypadku małych i średnich przedsiębiorstw pułap ten ulega podwyższeniu o kolejne 10% (§ 7 rozporządzenia wraz z art. 22 ustawy o pomocy publicznej).

Pomoc na ochronę środowiska morskiego lub inwestycje energooszczędne w zakresie dostosowywania urządzeń do nowych wymagań praw-

nych ochrony środowiska może wynosić 15% inwestycji oraz 25% w przypadku małych i średnich przedsiębiorstw, natomiast pomoc na inwestycje w urzędzenia pozwalające znacznie obniżyć poziom zanieczyszczenia środowiska aż do poniżej wymagań prawnych może wynosić odpowiednio 30% oraz 40% inwestycji dla małych i średnich przedsiębiorstw (§ 8 rozporządzenia wraz z art. 20 ustawy o pomocy publicznej).

Wspieranie prac badawczo-rozwojowych ma na celu udzielanie pomocy różnorodnym projektom, obejmującym „działalność badawczą — eksperymentalną i teoretyczną podejmowaną w celu zdobycia nowej wiedzy o zjawiskach i faktach, nie ukierunkowaną na bezpośrednie zastosowanie w praktyce”, „badania przemysłowe — planowe badania mające na celu pozyskanie nowej wiedzy, która może być bezpośrednio przydatna do opracowywania nowych albo znaczącego udoskonalenia istniejących produktów, procesów lub usług” oraz „badania przedkonkurencyjne obejmujące przekształcenie wyników badań przemysłowych na plany, założenia lub projekty nowych, zmodyfikowanych lub udoskonalonych produktów, włączając w to wykonanie prototypu nieprzydatnego konkurencyjnie” (art. 4.13 ustawy o pomocy publicznej). Dla potrzeb transportu morskiego najbardziej przydatne będą prawdopodobnie same badania przemysłowe oraz przekształcanie ich wyników. Organy udzielające pomocy na cele badawczo-rozwojowe powinny uwzględniać programy ustanowione w tym zakresie przez Wspólnoty Europejskie, wspierać badania o różnych kierunkach i wielkości dla zminimalizowania ryzyka niepowodzenia oraz zapewnić dostępność do w ten sposób uzyskanych wyników badań (§ 9 rozporządzenia wraz z art. 18 ustawy o pomocy publicznej).

Rodzaje dopuszczalnej pomocy są zgodne z odpowiednimi rodzajami pomocy dla przedsiębiorstw żeglugowych dopuszczonymi na podstawie wcześniej omówionych wytycznych Komisji. Różnią się jednakże przewidziane pułapy. W polskim rozporządzeniu są one wyrażone najczęściej procentowo w stosunku do kosztów danej inwestycji, natomiast według wytycznych dopuszczalnym pułapem pomocy dla żeglugi jest całkowita redukcja podatków i świadczeń socjalnych marynarzy, a także podatku dochodowego z działalności żeglugowej (alternatywnie wysokość bezpośrednich subwencji nie może przekroczyć wysokości tych ulg). Trudno porównać oba pułapy. Wydaje się, że pułap wspólnotowy jest w praktyce wyższy, gdyż danemu przedsiębiorstwu można w rzeczywistości pozostawić całość wypracowanych przez niego środków. Według prawa polskiego środki publiczne finansują jedynie do 50% inwestycji, co prawdopodobnie nigdy nie osiągnie wysokości limitu przewidzianego w prawie europejskim.

Rozporządzenie przewiduje również obowiązki związane z monitorowaniem pomocy, które stanowią uzupełnienie zasad przewidzianych w ustawie o pomocy publicznej w art. 23–40. Według rozporządzenia, przedsię-

biorca świadczący usługi transportu morskiego lub pomocnicze, który uzyskał pomoc publiczną, zobowiązany jest do przekazywania organowi nadzorującemu (a więc Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów) rocznego sprawozdania (w ciągu 90 dni od zakończenia roku kalendarzowego). Powinno ono zawierać nazwę firmy, jej adres i siedzibę, informacje dotyczące struktury własności, liczby zatrudnionych, wielkości i struktury przewozów oraz dane ekonomiczno-finansowe. Jeżeli chodzi o udzieloną pomoc, to sprawozdanie powinno informować o formie, przeznaczeniu, wysokości i podstawie prawnej otrzymanej pomocy oraz organach jej udzielających, wykorzystaniu pomocy, stopniu wykorzystania zdolności przewozowych. Ponadto, sprawozdanie powinno przedstawić sytuację przedsiębiorstwa na rynku, tj. wielkość jego udziału w rynkach, na których działa oraz skutki udzielonej pomocy dla konkurencji na rynkach, których dotyczy pomoc sektorowa (§ 10–12 rozporządzenia).

Pomoc publiczna dla sektora budownictwa okrętowego jest regulowana odrębnie, w rozporządzeniu RM wydanym również 20 lutego 2001 r. Wsparcie otrzymać mogą przedsiębiorcy prowadzący działalność w zakresie produkcji, naprawy i konserwacji statków pełnomorskich o masie nie mniejszej niż 100 gt oraz generalnej odbudowy statków pełnomorskich o masie nie mniejszej niż 1000 gt (§ 3 rozporządzenia). Dopuszczalna jest pomoc restrukturyzacyjna, doraźna, na likwidację zdolności produkcyjnych przez przedsiębiorcę, pomoc inwestycyjna na innowacje, regionalna pomoc inwestycyjna na modernizację i racjonalizację, na ochronę środowiska lub inwestycje energooszczędne oraz na wspieranie prac badawczo-rozwojowych (§ 4).

Pomoc restrukturyzacyjna musi mieć na celu nieodwracalne zmniejszenie zdolności produkcyjnych stoczni, co oznacza niewykorzystywanie przez nią części zdolności do prowadzenia działalności przez okres co najmniej 10 lat. Taka pomoc może być udzielona wyłącznie jednorazowo (§ 5).

Do pomocy doraźnej stosuje się zasady zawarte w art. 17.3 ustawy o pomocy publicznej. Musi być ona przeznaczona na restrukturyzację przedsiębiorstwa, ma umożliwić mu odzyskanie płynności finansowej oraz musi być ograniczona do pożyczek, kredytów, poręczeń, gwarancji, rozłożenia na raty lub odroczenia terminu płatności świadczeń stanowiących środki publiczne. Ponadto może mieć ona wyłącznie jednorazowy charakter i może być świadczona jedynie przez okres nie przekraczający 6 miesięcy.

Pomoc na likwidację zdolności produkcyjnych jest dopuszczalna jedynie w zakresie, w jakim pokrywa koszty osłon socjalnych wypłacanych pracownikom zwalnianym lub przechodzącym na wcześniejszą emeryturę, usług doradczych dla pracowników zwolnionych, przekwalifikowania pracowników, przebudowy budynków oraz dostosowywania urządzeń i infrastruktury technicznej do wykorzystania w innej działalności (§ 7.1). Wysokość

tej pomocy nie może przekraczać zdyskontowanej wartości przewidzianych kosztów stałych przedsiębiorcy w okresie trzech lat, pomniejszonej o korzyści uzyskane z tytułu likwidacji zdolności produkcyjnych w zakresie sektora budownictwa okrętowego oraz wartości księgowej netto likwidowanych urządzeń (§ 7.2).

Pomoc inwestycyjna na innowacje może dotyczyć jedynie wprowadzania na skalę przemysłową nowych wyrobów i procesów produkcyjnych (§ 8.1). Wysokość tego wsparcia nie może przekraczać 10% łącznych kosztów związanych z działalnością konstrukcyjną i inwestycjami, poniesionymi bezpośrednio i wyłącznie na finansowanie innowacyjnej części projektu (§ 8.2). Ponadto, dopuszczalna jest pomoc inwestycyjna przeznaczona na modernizację lub racjonalizację na obszarach objętych kwalifikacją dla pomocy regionalnej według art. 12 i 13 ustawy o pomocy publicznej. Ta pomoc może jedynie mieć na celu zwiększenie wydajności istniejących urządzeń (§ 9). Maksymalna intensywność tej pomocy wynosi 22,5% kosztów (§ 9.3).

Do pomocy na ochronę środowiska lub inwestycje energooszczędne stosuje się art. 20 ustawy o pomocy publicznej (§ 10). Na tej podstawie pomoc dla działań przedsiębiorcy w zakresie ochrony środowiska powinna być przyznawana z zachowaniem pułapów przewidzianych dla regionów kwalifikujących się do pomocy regionalnej. W przypadku inwestycji związanych z dostosowywaniem urządzeń do nowych wymagań prawnych z zakresu ochrony środowiska pułap ten wynosi 25% kosztu inwestycji dla małych i średnich przedsiębiorstw i 15% dla pozostałych, a w przypadku inwestycji w urządzenia pozwalające na istotne obniżenie zanieczyszczenia środowiska poniżej obowiązujących wymagań prawnych — 40% kosztu inwestycji dla małych i średnich przedsiębiorstw i 30% dla pozostałych. Przepisy te stosuje się odpowiednio do inwestycji energooszczędnych.

Do pomocy na wspieranie prac badawczo-rozwojowych stosuje się art. 18 ustawy o pomocy publicznej (§ 11). Oznacza to, że organy udzielające takiej pomocy powinny uwzględnić programy ustanawiane przez Wspólnoty Europejskie w tym zakresie oraz różnicować kierunki i wielkość takiej pomocy, aby zminimalizować ryzyko niepowodzenia. Wyniki badań uzyskanych dzięki takiej pomocy powinny być dostępne. Maksymalne wielkości pomocy w zakresie prac badawczo-rozwojowych zostaną przewidziane w odrębnym rozporządzeniu RM.

Omawiane rozporządzenie przewiduje również obowiązki związane z monitorowaniem pomocy. Przedsiębiorca, który takie wsparcie otrzymał, zobowiązany jest do przekazywania organowi nadzorującemu rocznych sprawozdań — w terminie 90 dni od zakończenia każdego roku kalendarzowego. Powinny one zawierać informacje dotyczące: nazwy, siedziby i adresu przedsiębiorcy, struktury własności przedsiębiorstwa, struktury grupy kapitałowej

wej, liczby zatrudnionych, wielkości i struktury produkcji, danych ekonomiczno-finansowych, form, tytułu, kwot, intensywności, podstaw prawnych pomocy i organu jej udzielającego, wykorzystania otrzymanej pomocy, stopnia wykorzystania zdolności produkcyjnych, poszczególnych grup produktowych oraz rynków działalności i udziału w tych rynkach (§ 13).

Do niedawna w Polsce nie stosowano bezpośrednich subwencji dla żeglugi. Oprócz ulg fiskalnych, armatorzy byli jedynie zwolnieni z podatku od sprzedaży statku pod warunkiem, że pieniądze uzyskane ze sprzedaży zostałyby w ciągu czterech lat zainwestowane w inwestycje tonażowe. Szczególnym problemem dla polskich przedsiębiorstw żeglugowych był i wciąż jest wysoki odpis na świadczenia socjalne pracowników oraz wysoka stopa podatku dochodowego dla przedsiębiorstw. Pomoc publiczna udzielana przedsiębiorstwom żeglugowym pomoże zapewne niektórym z nich odzyskać konkurencyjność i przeprowadzić znaczącą restrukturyzację. Nie wiadomo jednak czy zatrzyma ona „wyflagowywanie się” statków. Mimo wzrostu pomocy publicznej dla żeglugi w WE proces ten nie został zahamowany w znaczący sposób. Uprawianie żeglugi pod dogodną banderą przynosi wciąż armatorom ogromne oszczędności. Państwa europejskie nie będą mogły nigdy zaoferować tak niskich kosztów eksploatacji w szczególności ze względu na kładziony przez nie nacisk na wysokie standardy bezpieczeństwa statku.

Ponadto, w szczególnie trudnej sytuacji znajduje się przemysł budownictwa okrętowego. Uchwalone rozporządzenie dotyczące pomocy publicznej w tym sektorze może przynieść korzystne zmiany, gdyż stworzyło prawne podstawy dla wspierania tego przemysłu. Bez pomocy ze strony państwa trudno wyobrazić sobie jego restrukturyzację. Zasady zawarte w polskim rozporządzeniu zostały oparte na zasadach prawa europejskiego. Wprowadzono również podobne maksymalne pułapy pomocy. W Polsce nie dopuszcza się jednak tzw. pomocy operacyjnej, udzielanej we Wspólnocie na potrzeby budowy lub przebudowy statków w celu poprawy konkurencyjności przemysłu stoczniowego (pułap wynosi obecnie w WE 9% lub 4,5% kosztów budowy). Taka pomoc byłaby korzystna, a o jej przydatności świadczą częste zastosowanie we Wspólnocie.