



DDO-560-13(~~11~~)/11/ES

Warszawa, ~~17~~ lutego 2014 r.

Pan
Gert-Jan Koopman
Zastępca Dyrektora Generalnego
Dyrekcja Generalna ds. Konkurencji
Komisja Europejska

HT. 618 - Consultation on the draft R&D&I Framework

Szanowny Panie Dyrektorze,

W związku z opublikowaniem przez Komisję Europejską w dniu 20 grudnia 2013 r. projektu *Zasad ramowych dotyczących pomocy państwa na działalność badawczą, rozwojową i innowacyjną* (dalej: projekt zasad ramowych), poniżej pragnę przedstawić uwagi władz polskich. Jednocześnie pragnę podkreślić, że na podstawie prawa krajowego, Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów jest organem właściwym do reprezentowania Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie pomocy publicznej. W związku z tym, przedstawione uwagi należy traktować jako oficjalne stanowisko Polski.

KWESTIE KLUCZOWE

1. Ograniczony, dopuszczalny zakres działalności gospodarczej organizacji badawczej.

W kontekście zapewnienia spójności między regulacjami zawartymi w zasadach ramowych i GBER, pozytywnie należy ocenić nowe zapisy projektu zasad ramowych, które odnoszą się do finansowania publicznej działalności gospodarczej i niegospodarczej, w szczególności zapisy pkt 20, które wskazują, iż w sytuacji, gdy infrastruktura naukowo-badawcza wykorzystywana jest zarówno do prowadzenia działalności gospodarczej, jak i niegospodarczej, zasadami pomocy państwa obejmuje się tylko te środki publiczne, które powiązane są z działalnością gospodarczą.

Niemniej, wątpliwość budzi rozbieżność pomiędzy projektem zasad ramowych oraz projektem GBER w zakresie określenia ograniczonej, dopuszczalnej działalności gospodarczej organizacji badawczej. W projekcie zasad ramowych Komisja uznaje, że działalność gospodarcza ma ograniczony zakres, jeżeli zasoby przeznaczone rocznie na tą działalność nie przekraczają 15% całkowitego rocznego budżetu danego podmiotu. Natomiast zgodnie z projektem GBER: „Należy uznać, że taka sytuacja zachodzi, jeśli wydajność przewidziana corocznie na taką działalność nie przekracza 15% ogólnej rocznej wydajności infrastruktury badawczej.” W opinii władz polskich ww. definicje należy ujednolicić w taki sposób, aby nie rodziły wątpliwości interpretacyjnych, oraz wyjaśnić, jakie konkretnie dane należy wziąć pod uwagę w celu monitorowania ww. wskaźnika.

Przy czym definicja przyjęta w GBER jest bardziej zrozumiała, lecz wciąż nieprecyzyjna. Nie wiadomo bowiem jak określić „wydajności infrastruktury badawczej”. W przypadku uznania, że „wydajności infrastruktury badawczej” to np. łączny czas użytkowania danych urządzeń badawczych, władze polskie postulują zwiększenie zakresu ograniczonej, dopuszczalnej działalności gospodarczej organizacji badawczej do 30%.

2. Efekt zachęty

Władze polskie pozytywnie oceniają odejście Komisji od zaostrenia wymagań dotyczących efektu zachęty, które uzależniały możliwość rozpoczęcia projektu badawczego od przyznania pomocy przez państwo. Zgodnie z projektem zasad ramowych (pkt 63) przywrócono możliwość rozpoczęcia projektu badawczego od momentu złożenia przez beneficjenta wniosku o przyznanie pomocy do władz krajowych, co w znaczący sposób może wpłynąć na przyspieszenie realizacji projektu, zwiększyć jego zakres, a nawet zwiększyć kwotę na niego przeznaczoną.

3. Intensywność pomocy

Zgodnie z pkt 74 projektu zasad ramowych Komisja stosuje maksymalne intensywności pomocy określone na podstawie wymienionych w tym punkcie kryteriów. Jednak zgodnie z pkt 76 projektu zasad ramowych, maksymalne intensywności pomocy obowiązujące w odniesieniu do wszystkich środków na rzecz badań, innowacji i rozwoju określono w załączniku II. W związku z tym powstaje wątpliwość czy kryteria określone w pkt 74 projektu zasad ramowych należy traktować jedynie jako zasady, którymi Komisja kierowała się ustalając maksymalne poziomy intensywności zawarte w załączniku II, czy też kryteria te mogą być traktowane jako zasady ustalania intensywności, indywidualnie w odniesieniu do poszczególnych przypadków pomocy. Pierwsze podejście wydaje się zbyt restrykcyjne i nie daje możliwości podniesienia intensywności w przypadku programów pomocy na projekty badawczo-rozwojowe wdrażane na rynkach ze stwierdzoną silną niedoskonałością rynku. Ponadto, intensywności wymienione w załączniku II są w takiej samej wysokości, jak te wyłączone z obowiązku notyfikacji w ramach projektu GBER. Należy także zauważyć, że w przypadku pomocy indywidualnej Komisja przewidziała możliwość podwyższenia maksymalnych poziomów intensywności pomocy w stosunku do tych określonych w załączniku II, nie przewidziała natomiast takiej możliwości w przypadku programów pomocowych. W związku z tym władze polskie postulują usunięcie załącznika II, ponieważ intensywności pomocy mogą być indywidualnie określone dla danego środka w oparciu o kryteria zawarte w pkt 74 projektu zasad ramowych.

Jako alternatywne rozwiązanie władze polskie proponują podniesienie intensywności pomocy w odniesieniu do wszystkich środków na rzecz badań, rozwoju i innowacji zawartych w załączniku II. Należy zwrócić uwagę, że w regionach słabo rozwiniętych stopień zaangażowania przedsiębiorstw w prowadzenie działalności B+R jest bardzo niski, co powodowane jest między innymi koniecznością wygenerowania znacznej wartości wkładu własnego. Przy czym w przypadku pomocy na realizację projektów badawczo-rozwojowych władze polskie postulują generalne zwiększenie maksymalnych intensywności pomocy. Z kolei w przypadku pomocy na budowę lub modernizację infrastruktury naukowo-badawczej, na wspieranie innowacyjności w MŚP i pomocy dla klastrów innowacyjnych zasadne wydaje się wprowadzenie do projektu zasad ramowych możliwości zwiększenia intensywności o 15 p.p. dla tego typu projektów realizowanych na obszarach objętych pomocą, które spełniają warunki określone w art. 107 ust. 3 lit. a) Traktatu, oraz o 5 p.p. dla projektów realizowanych na obszarach objętych pomocą, które spełniają warunki określone w art. 107 ust. 3 lit. c) Traktatu.

KWESTIE SZCZEGÓŁOWE

L.p.	Omawiany przepis projektu zasad ramowych	Treść uwagi/propozycji
1	Pkt 15 (i)	Definicja „skutecznej współpracy” wymaga doprecyzowania. Wątpliwości dotyczą podziału pracy podmiotów współpracujących i tego, czy warunek ten odnosi się do kwestii osiągania wyłącznie wspólnego celu, czy także do wymiany wiedzy i technologii. Nasuwa się również pytanie, czy podział pracy wymagany jest zawsze w przypadku skutecznej współpracy. Należy mieć na względzie, iż przedmiotowa definicja zawarta jest również w załączniku I do projektu GBER, dlatego dla potrzeb zasad ramowych powinna zostać doprecyzowana z zachowaniem spójności z projektem GBER.
2	Pkt 15 (j) (m) (q)	W przypisach 15, 16 i 17 odwołano się do poszczególnych „poziomów gotowości technologicznej”. W związku z tym zasadne wydaje się przytoczenie w tych przypisach dokumentów opisujących kolejne poziomy gotowości technologicznej.
3	Pkt 15 (j)	W związku z art. 24 ust. 4 projektu GBER, w opinii władz polskich zasady ramowe powinny zawierać szczegółowe wyjaśnienia co do sposobu stosowania tego przepisu GBER w odniesieniu do następujących kwestii: - jeśli odliczenia przychodów dokonano ex ante, to czy należy po zakończeniu projektu weryfikować jeszcze, jakie beneficjent pomocy uzyskał faktycznie przychody z projektu pilotażowego? - weryfikacja osiągnięcia dochodu powinna odbywać się co roku, czy wystarczy jednorazowo po 5 latach od zakończenia projektu? Warto także uzupełnić zapisy o zastrzeżenie, że zwrot faktycznie osiągniętych dochodów może nastąpić do wysokości otrzymanego dofinansowania przeznaczonego na wytworzenie prototypu (a nie kosztów kwalifikowanych).
4	Pkt 15 (u)	Definicja „wartości niematerialnych i prawnych” powinna być jak najbardziej otwarta i stanowić, że są to prawa patentowe, licencje, wiedza fachowa, know-how lub inne prawa własności intelektualnej bez określania, że są to aktywa nabyte w wyniku transferu technologii.
5	Pkt 15 (ff)	Brzmienie definicji „infrastruktury naukowo - badawczej” powinno zostać zmienione tak, by oznaczała ona „obiekty, zasoby i powiązane z nimi usługi, które są wykorzystywane do prowadzenia badań naukowych”. Usunięcie sformułowania „przez środowisko naukowe” skutkuje rozszerzeniem katalogu użytkowników. Z kolei sformułowanie „w swoich dziedzinach” niepotrzebnie zawęża wykorzystanie - obecnie powszechne są badania interdyscyplinarne. Czytając literalnie, chemik nie ma pewności, czy może skorzystać z infrastruktury właściwej np. dla medycyny.
6	Pkt 15 (gg)	Władze polskie proponują rozszerzenie definicji „oddelegowania” o wskazanie wprost kategorii pracowników, którzy mogą zostać tymczasowo zatrudnieni przez beneficjenta w ramach oddelegowania oraz podmiotów, z których personel może być rekrutowany.
7	Pkt 15 (ii)	Władze polskie proponują wykreślenie słowa „nieodwołalnej” z definicji „rozpoczęcia prac”, ponieważ trudno jest w praktyce sformułować umowy nieodwołalne. Narusza to też zasadę swobody zawierania umów. Dodatkowo w tej definicji użyto sformułowania „wstępne studium wykonalności”. Natomiast w słowniczku i dalszych częściach projektu zasad ramowych występuje jedynie sformułowanie „studium wykonalności”. Władze polskie sugerują zachowanie jednolitego nazewnictwa w całym

		dokumencie (tak aby nie pojawiały się wątpliwości, że może chodzić o 2 różne dokumenty).
8	Pkt 17	Wątpliwości budzi wprowadzenie „infrastruktury BR” jako typu beneficjenta pomocy, podczas gdy infrastruktura ta została zdefiniowana w pkt 15 lit ff) i ma ona charakter przedmiotowy. W poszczególnych elementach zasad ramowych, Komisja posługuje się pojęciem „infrastruktura naukowo-badawcza” dla określenia kategorii beneficjenta pomocy publicznej, analogicznie jak beneficjentem pomocy jest „organizacja prowadząca badania i szerząca wiedzę.” Wskazuje na to brzmienie pkt 17 „Zgodnie z ogólnymi zasadami pomocy państwa organizacje prowadzące badania i szerzące wiedzę (organizacje prowadzące badania”) i infrastruktury naukowo-badawcze są beneficjentami pomocy państwa (...).” Taka regulacja może budzić wątpliwości jeśli chodzi o praktyczne zastosowanie. 1. Czy chodzi tu o właściciela infrastruktury B+R, czy może raczej o zarządzających tą infrastrukturą? 2. W rzeczywistości rzadkością w Polsce jest istnienie odrębnych podmiotów, składających się wyłącznie z infrastruktury badawczej. Głównie posiadaczami infrastruktury badawczej są przedsiębiorstwa prowadzące również działalność B+R (wyposażenie działów B+R), jak również jednostki naukowe. Jak traktować podmioty, które jednocześnie prowadzą badania w sposób ciągły i posiadają infrastrukturę badawczą, którą wykorzystują na rzecz prowadzonych badań czy świadczenie usług? 3. Poza tym, o jaką pomoc ubiegać się będzie mogła „Infrastruktura B+R” - czy tylko o pomoc na infrastrukturę B+R?
9	Pkt 18	W porównaniu z definicją „organizacji prowadzącej badania i szerzącej wiedzę” zaproponowanej w maju 2013 r. w opublikowanym projekcie GBER, do katalogu podmiotów, które mogą być uznane za „organizację prowadzącą badania” dodano „wirtualne lub fizyczne podmioty prowadzące współpracę w dziedzinie badań”. Jednocześnie brakuje wyjaśnienia o jakie podmioty dokładnie chodzi. Z zaproponowanego zapisu wynika bowiem, że każdy podmiot, który podejmie współpracę w dziedzinie badań, będzie mógł być uznany za „organizację prowadzącą badania”, a tym samym będą się stosować do niego szczególne warunki dotyczące pomocy publicznej określone w pkt 2.1.2 projektu zasad ramowych. Ponadto w dalszej części definicji określającej kryteria dla uznania danego podmiotu za „organizację prowadzącą badania” zapisano, że podstawowym celem takiego podmiotu ma być samodzielne prowadzenie badań. Tym samym zapisy w definicji są sprzeczne, gdyż podmiot prowadzący współpracę w dziedzinie badań nie musi prowadzić badań samodzielnie.
10	Pkt 21	Zgodnie z tym punktem „Jeżeli organizacje prowadzące badania lub infrastruktury naukowo-badawcze prowadzą działalność gospodarczą, np. udostępniają infrastrukturę przedsiębiorstwom w drodze wynajmu, świadczą usługi dla przedsiębiorstw lub prowadzą badania na zlecenie, to finansowanie publiczne przeznaczone na taką działalność gospodarczą na ogół uznaje się za pomoc państwa.” Władze polskie proponują uzupełnić ten przepis poprzez dodanie „z zastrzeżeniem regulacji określonych w pkt 20.” Wprowadzenie możliwości podjęcia przez organizację badawczą dodatkowej działalności gospodarczej do „15% of the entity's overall annual budget” powinno odnosić się do działalności, o których mowa w pkt 21.
11	Pkt 27	Wątpliwości interpretacyjne budzi zwrot: „Projekt uznaje się za wspólny projekt, jeśli przynajmniej dwóch niezależnych partnerów bierze udział w jego przygotowaniu i realizacji, dzieli związane z nim ryzyko finansowe, technologiczne, naukowe i inne...”.

		Pojęciem „podmioty niezależne” Komisja posługuje się w kontekście definicji MSP i określania statusu przedsiębiorcy, gdzie za przedsiębiorstwo niezależne uznaje się przedsiębiorstwo prowadzące działalność samodzielnie, bądź w którym udziały ma inny podmiot, lecz nie przekraczają one 25 % etc. Dodatkowo podczas określania statusu przedsiębiorcy wyróżnia się także przedsiębiorstwa partnerskie oraz powiązane. Stąd też posługiwanie się pojęciem „dwóch niezależnych partnerów” może powodować wątpliwości interpretacyjne. Należy zatem doprecyzować, czy chodzi o projekty realizowane we współpracy pomiędzy niepowiązanymi przedsiębiorcami, czy pomiędzy podmiotami niebędącym ani partnerskimi, ani powiązanymi.
12	Pkt 27-28	Założenia dotyczące współpracy przedsiębiorców i organizacji badawczych są niespójne. W pkt 27 wskazano, że „projekt uznaje się za wspólny projekt, jeżeli przynajmniej dwóch niezależnych partnerów bierze udział w jego przygotowaniu i realizacji, <u>dzieli związane z nim ryzyko finansowe, technologiczne, naukowe i inne oraz wspólnie wykorzystuje wyniki</u>. Jednocześnie, zgodnie z pkt 28, w przypadku wspólnych projektów realizowanych w ramach współpracy przez przedsiębiorstwa oraz organizacje prowadzące badania lub infrastruktury naukowo-badawcze Komisja uznaje, że uczestniczącym przedsiębiorstwom nie udziela się pośredniej pomocy państwa za pośrednictwem tych podmiotów ze względu na korzystne warunki współpracy, m.in. jeśli <u>uczestniczące w projekcie przedsiębiorstwa ponoszą pełne koszty projektu</u>. W przypadku, gdy w projekcie realizowanym we współpracy uczestniczyłyby dwa podmioty (przedsiębiorstwo i organizacja badawcza), a pełne koszty projektu ponosiłoby przedsiębiorstwo, należałoby uznać, iż podmioty współpracujące nie dzielą ryzyka finansowego. Co więcej, przedsiębiorstwa, ponosząc pełne koszty projektu, mają co do zasady prawo wymagać w zamian za finansowanie badań prowadzonych przez organizację badawczą możliwości wykorzystywania ich wyników. Model taki zaczyna przypominać jednak bardziej badania na zlecenie (które kwalifikowane są jako działalność gospodarcza organizacji badawczej), niż badania prowadzone we współpracy. Kolejna wątpliwość dotyczy sytuacji, w której przedsiębiorstwo otrzymuje wsparcie na realizację projektu i w celu jego realizacji podejmuje współpracę z organizacją badawczą. Czy w tej sytuacji należy uznać, że warunek, o którym mowa w pkt 28 lit. a, jest spełniony, tj. jeżeli przedsiębiorca finansuje projekt z otrzymanego wsparcia, to można uznać, że ponosi pełne koszty projektu? Ewentualnie o łącznym spełnieniu warunków, o których mowa w pkt 27 i pkt 28 lit. a można mówić w sytuacji, gdy w projekcie uczestniczy minimum trzech partnerów, w tym dwa przedsiębiorstwa i to one dzielą ryzyko finansowe, ponosząc pełne koszty projektu. Nie wynika to jednak wprost z przywołanych punktów projektu zasad ramowych, w związku z czym wymagają one preredagowania lub uszczegółowienia, tak by nie budziły one opisanych wątpliwości. Tym bardziej, że pkt 27 i 28 należy czytać łącznie z pkt 19 lit. a, zgodnie z którym badania i rozwój w ramach współpracy nie stanowią działalności gospodarczej organizacji badawczej, o ile to ona podejmuje skuteczną współpracę. Nie jest jasne w jakich okolicznościach można mówić o spełnieniu tego warunku, szczególnie w obliczu powyższych wątpliwości dotyczących samego definiowania badań we współpracy i okoliczności, w których efektywna współpraca nie zawiera elementów pośredniej pomocy państwa dla przedsiębiorstwa.
13	Pkt 29 lit. c	Władze polskie proponują zastąpić zwrot „celów ogólnych” zwrotem „celów statutowych” lub „działalności podstawowej”. Nie wiadomo bowiem, czym są cele ogólne organizacji prowadzącej badania. Tak sformułowane pojęcie jest nieprecyzyjne i zbyt pojemne.

14	Pkt 29 lit. d	Warunek dotyczący ustalenia rynkowej wartości rekompensaty za prawa własności intelektualnej jest niejasny i wymaga doprecyzowania.
15	Pkt 33 i 34	Niezrozumiałe jest wiązanie systemu zamówień publicznych z pomocą publiczną. W prawie UE istnieje dyrektywa dotycząca zamówień publicznych, która określa procedury wyboru jako „otwarte, przejrzyste, niedyskryminacyjne i bezwarunkowe oraz opierające się na obiektywnych kryteriach wyboru” i ta dyrektywa zwalnia pod pewnymi warunkami spod jej rygorów zamówienia przedkomercyjne. W tej sytuacji nakładanie innych wymogów w projekcie zasad ramowych jest działaniem ograniczającym konkurencyjność UE.
16	Pkt 37	Z treści punktu nie wynika, na czym ma polegać „ogólna równowaga niektórych kategorii programów pomocy”, która może zostać objęta wymogiem przeprowadzenia oceny ex post. Wyrażenie to wymaga zmiany bądź wyjaśnienia.
17	Pkt 70	Mając na uwadze fakt, iż poziom rentowności projektu stanowi element analizy efektu zachęty, zasady ramowe powinny określać wysokość wskaźników (NPV, IRR), od których zależałoby spełnienie efektu zachęty lub jego brak.
18	Pkt 81	W przypadku programu pomocowego wątpliwości budzi możliwość jasnego określenia ex ante, co będzie uznawane za pomyślny wynik różnych projektów badawczo-rozwojowych finansowanych w ramach tego samego środka, które zakończą się za kilka lat.
19	Pkt 119	Wymóg przeprowadzenia oceny, o której mowa w pkt 44, ma zastosowanie jedynie do programów pomocy o dużym budżecie, zawierających nowatorskie elementy, bądź też, gdy przewiduje się istotne zmiany rynkowe, technologiczne lub regulacyjne. Tak nieprecyzyjne określenie właściwości programów wymagających przeprowadzenia dodatkowej oceny pozwala zakwalifikować do niej każdy środek pomocy. KE powinna zatem opisać wymienione kryteria np. określając wielkość budżetu, skalę nowatorskich elementów (UE, kraj, region) lub zakres zmian, które można uznać za istotne.
20	Załącznik 2	Przedsiębiorcy bardzo często decydują się na rozpowszechnianie wyników badań, aby uzyskać zwiększoną o 15 p.p. intensywność pomocy. Jest to w praktyce o wiele łatwiejsze niż zaangażowanie w projekt partnera i realizacja z nim wspólnego przedsięwzięcia. Z tego względu wydaje się, że warto doprecyzować, jakie warunki powinny być spełnione, aby przyznanie premii za rozpowszechnianie wyników było uzasadnione. Doprecyzowania wymagają np. kwestie: - przez jak długi czas od zakończenia projektu wyniki powinny być rozpowszechniane? - czy powinny być rozpowszechniane pełne wyniki projektu (wraz z surowymi danymi z badań), czy wystarczy zaprezentować ogólne osiągnięcia projektu? - jaką rangę powinny mieć konferencje (lokalną, krajową, międzynarodową)?

Ponadto, dla uniknięcia wątpliwości interpretacyjnych wynikających z błędnego tłumaczenia projektu zasad ramowych na języki narodowe państw członkowskich, władze polskie zwracają uwagę na konieczność zapewnienia przez Komisję odpowiedniej weryfikacji jakości tłumaczeń. Władze polskie pragną przedstawić sugestie dotyczące tłumaczenia dokumentu na język polski w tabelce poniżej.

L.p.	Omawiany przepis zasad ramowych	Brzmienie przepisu w tekście w języku angielskim	Brzmienie przepisu w tekście w języku polskim	Powinno być w języku polskim
1	Pkt 15 lit. ee	research and knowledge dissemination organisation	organizacja prowadząca badania i szerząca wiedzę	organizacja <u>badawcza i rozpowszechniająca</u> wiedzę
2	Pkt 33	In the absence of an open tender procedure	Jeżeli nie przeprowadzono procedury otwartej	Jeżeli nie przeprowadzono <u>otwartej procedury przetargowej</u>

Tłumaczenie projektu zasad ramowych na język polski wymaga ujednolicenia także w zakresie używania sformułowań „dochód” i „przychód”. W tłumaczeniu używane są one zamiennie, mają jednak odmienne znaczenie.

Z poważaniem,


p.o. PREZESA
 Urzędu Ochrony Konkurencji
 i Konsumentów
dr Małgorzata Klasnołębska-Tomkiel

