

Bruksela, październik 2025

Przegląd ogólnego rozporządzenia w sprawie wyłączeń grupowych (GBER)

Stanowisko Business & Science Poland

Trwający przegląd ogólnego rozporządzenia w sprawie wyłączeń grupowych (GBER) to możliwość do usprawnienia i uproszczenia systemu pomocy publicznej w Unii Europejskiej, tak aby lepiej odpowiadał wyzwaniom związanym z transformacją przemysłową, energetyczną i klimatyczną. Z perspektywy polskich przedsiębiorstw – zarówno małych i średnich, jak i dużych podmiotów strategicznych – kluczowe jest zapewnienie spójności przepisów, przewidywalności regulacyjnej oraz równych szans dostępu do wsparcia.

W naszym stanowisku koncentrujemy się na trzech obszarach wymagających szczególnej uwagi:

1. **Rozszerzenie zakresu rozporządzenia** – objęcie pełnego spektrum technologii, cyfryzacji oraz inwestycji strategicznych w duchu neutralności technologicznej, aby zapewnić spójne i równe warunki wsparcia dla wszystkich rozwiązań kluczowych dla dekarbonizacji i konkurencyjności gospodarki UE.
2. **Sprawiedliwa transformacja w regionach wysokoemisyjnych** – dedykowane mechanizmy wsparcia dla państw i obszarów o historycznie trudniejszym miksie energetycznym, aby zapewnić równorzędne szanse w procesie dekarbonizacji oraz utrzymać społeczną akceptację dla transformacji.
3. **Spójność definicji „efektu zachęty”** – doprecyzowanie definicji i dopuszczenie elastyczności na wzór CISAF, aby umożliwić finansowanie inwestycji transformacyjnych wymagających wcześniejszych działań przygotowawczych,
4. **Uregulowanie relacji między równoległymi ramami** – określenie hierarchii i zakresu stosowania poszczególnych instrumentów pomocy (GBER, CISAF, CEEAG, IPCEI), tak aby przedsiębiorstwa mogły sprawnie podejmować decyzje inwestycyjne,
5. **Przejrzystość i uproszczenie** – uproszczenie struktury i zwiększenie czytelności przepisów w celu obniżenia obciążeń administracyjnych i ułatwienia praktycznego stosowania rozporządzenia
6. **Balans między MŚP a przedsiębiorstwami strategicznymi** – utrzymanie szczególnego wsparcia dla MŚP przy równoczesnym uwzględnieniu potrzeb dużych przedsiębiorstw realizujących projekty kluczowe dla unijnej transformacji przemysłowej i bezpieczeństwa gospodarczego.

W dalszej części stanowiska przedstawiamy szczegółowe postulaty, które naszym zdaniem powinny zostać uwzględnione w ramach przeglądu GBER, aby zapewnić spójność regulacyjną, przewidywalność dla inwestorów oraz skuteczność systemu pomocy publicznej.

1. Rozszerzenie zakresu rozporządzenia

Trwająca transformacja przemysłowa i energetyczna wymaga, aby GBER obejmowało nie tylko tradycyjnie wspierane obszary, lecz także nowe technologie, cyfryzację oraz strategiczne inwestycje infrastrukturalne. Rozszerzenie zakresu rozporządzenia pozwoli państwom członkowskim elastycznie wspierać rozwiązania odpowiadające na aktualne wyzwania związane z dekarbonizacją i konkurencyjnością UE.

Neutralność technologiczna i pełne spektrum rozwiązań

Obecne GBER nie obejmuje pełnego spektrum technologii, które mogą w sposób istotny i opłacalny przyczynić się do realizacji celu neutralności klimatycznej. Rozporządzenie powinno zostać rozszerzone w duchu neutralności technologicznej, tak aby państwa członkowskie miały możliwość wspierania wszystkich rozwiązań realnie wspierających proces dekarbonizacji, w tym paliw odnawialnych, paliw węglowych z recyklingu (RCF), paliw niskoemisyjnych (LCF) oraz wodoru niskoemisyjnego obok wodoru odnawialnego. Ujęcie wszystkich tych technologii w ramach GBER jest konieczne zarówno z punktu widzenia bezpieczeństwa energetycznego, jak i utrzymania konkurencyjności przemysłowej UE, a jednocześnie odpowiada podejściu przyjętemu w Clean Industrial Deal oraz unijnej taksonomii.

Natomiast ograniczenie przepisów GBER wyłącznie do wodoru odnawialnego hamuje rozwój szerszego rynku wodorowego i zniechęca do inwestycji. Zrewidowane GBER powinno zatem zapewnić równe traktowanie wodoru odnawialnego i niskoemisyjnego, aby zachować spójność podejścia. W tym kontekście postulujemy doprecyzowanie art. 36 ust. 1 lit. b tak, aby w przypadku inwestycji w wodór niskoemisyjny sposób jego wytworzenia nie był kryterium kwalifikowalności – o ile spełniona jest definicja wodoru niskoemisyjnego. Obecne ograniczenie wyłącznie do wodoru wytwarzanego przy użyciu energii elektrycznej wyklucza np. wodór niebieski produkowany z gazu ziemnego z CCS.

Autonomia strategiczna i infrastruktura dekarbonizacyjna

Jednocześnie GBER nie odpowiada w pełni na strategiczne wyzwania dla odporności gospodarki UE, zwłaszcza w sektorze energetycznym. Kategorie pomocy powinny zostać rozszerzone tak, aby wspierały rozwój i dywersyfikację łańcuchów dostaw oraz krajowych mocy produkcyjnych w obszarach kluczowych dla transformacji. Obejmuje to w szczególności inwestycje w pełny łańcuch wartości CO₂ – od instalacji wychwytu, poprzez transport, magazynowanie i wykorzystanie, aż po terminale i huby przesyłowe – a także projekty dekarbonizacji istniejących aktywów przemysłowych, rozwój SMR (małych reaktorów modułowych) oraz strategicznych łańcuchów dostaw dla technologii odnawialnych. W tym kontekście niezbędna jest także aktualizacja art. 36 ust. 6, tak aby poziom wsparcia dla projektów CCS odzwierciedlał ich kluczową rolę w dekarbonizacji przemysłu i był zharmonizowany z innymi technologiami nisko- i zeroemisyjnymi.

Cyfryzacja jako nowa kategoria pomocy

Ponadto rozporządzenie powinno zostać uzupełnione o nową kategorię pomocy publicznej dedykowanej cyfryzacji, obejmującą również duże przedsiębiorstwa. To właśnie duże podmioty mają największy potencjał do

opracowywania i wdrażania innowacyjnych technologii cyfrowych na szeroką skalę, co w istotny sposób wpływa na innowacyjność i konkurencyjność gospodarki europejskiej. Jednocześnie wsparcie dla MŚP pozostaje niezbędne, gdyż to one napędzają elastyczność i dynamikę rynku oraz dostarczają rozwiązania, które mogą być wdrażane na szeroką skalę przez większe przedsiębiorstwa. Obecne ograniczenia, oparte głównie na regionalnej pomocy inwestycyjnej, znacząco zawężają możliwości udzielania wsparcia – cyfryzacja bowiem polega na transformacji procesów, a nie na uruchamianiu nowej działalności gospodarczej. Wyłączenia te eliminują też dostęp do pomocy dla strategicznych sektorów, takich jak energetyka, gdzie cyfryzacja ma kluczowe znaczenie dla efektywności, bezpieczeństwa i zrównoważonej transformacji.

Progi notyfikacyjne i intensywność wsparcia

Niezbędne jest dostosowanie intensywności wsparcia i progów notyfikacyjnych do realiów transformacji przemysłowej i energetycznej. Dotyczy to w szczególności podniesienia progów w art. 41 dla inwestycji w OZE i magazynowanie do jednolitego poziomu, co zapewni spójność i wyeliminuje wątpliwości interpretacyjne, a także zwiększenia progu dla inwestycji w systemy ciepłownicze i chłodnicze (art. 4 ust. 1 lit. w), aby uwzględnić rosnące koszty transformacji i inflację. W przypadku magazynów ciepła konieczna jest zmiana art. 41 ust. 1a – usunięcie wymogu absorpcji co najmniej 75% energii wyłącznie z podłączonego źródła OZE oraz dopuszczenie wsparcia dla magazynów zasilanych z efektywnych systemów ciepłowniczych spełniających art. 26 ust. 1 dyrektywy (UE) 2023/1791, analogicznie do podejścia przyjętego w EPBD. Równocześnie należy dostosować art. 46 ust. 7, podnosząc próg intensywności pomocy dla inwestycji w sektorze ciepłowniczym z 30% do 60% kosztów kwalifikowanych. Dekarbonizacja tego sektora wiąże się bowiem z ogromnymi nakładami inwestycyjnymi (szacowanymi w Polsce na 70–110 mld EUR do 2050 r.), które w warunkach regulowanych cen ciepła nie mogą być przeniesione na odbiorców końcowych. Podwyższenie intensywności wsparcia jest zatem niezbędne zarówno dla realizacji projektów, jak i dla utrzymania społecznej akceptacji dla transformacji. Objęcie tych inwestycji wyłączeniem blokowym umożliwiłoby szybsze uruchamianie projektów o kluczowym znaczeniu dla transformacji, zwiększenie pewności regulacyjnej oraz ograniczenie obciążeń administracyjnych.

2. Sprawiedliwa transformacja w regionach wysokoemisyjnych

Obecne GBER tylko częściowo odpowiada na wyzwania sprawiedliwej transformacji. Brakuje w nim mechanizmów dedykowanych regionom z miksem energetycznego historycznie opartym na paliwach kopalnych. W tych obszarach proces transformacji wymaga nie tylko inwestycji przemysłowych, ale także znaczących programów przekwalifikowania pracowników oraz reinwestycji w lokalne społeczności. Tymczasem kategorie pomocy dotyczące podnoszenia kwalifikacji w sektorach objętych procesem dekarbonizacji są słabo powiązane z pomocą inwestycyjną, co sprawia, że szkolenia często pozostają oderwane od faktycznie realizowanych projektów w obszarze OZE czy paliw niskoemisyjnych. Wzmocnienie integracji obu tych aspektów jest warunkiem powodzenia transformacji w regionach wysokoemisyjnych i utrzymania społecznej akceptacji dla zmian.

3. Spójność definicji

Niektóre definicje w GBER są nieaktualne lub nie odpowiadają realiom projektów transformacyjnych. Istnieje zatem potrzeba dostosowania terminologii do obecnej taksonomii UE oraz języka polityki przemysłowej.

- **„efekt zachęty” (art. 6)**

W przyjętych Ramach środków pomocy państwa na rzecz wsparcia Paktu dla czystego przemysłu (CISAF)¹ wprowadzono wyjątki od klasycznej definicji „efektu zachęty” zawartej w art. 6 ust. 2 GBER. CISAF dopuszcza możliwość rozpoczęcia prac przed złożeniem wniosku o pomoc w sytuacji, gdy program pomocowy został przyjęty i wdrożony wcześniej, a przyznawanie pomocy następuje w sposób automatyczny, obiektywny i niedyskryminacyjny. W niektórych obszarach (np. mechanizmy elastyczności, de-risking) efekt zachęty jest uznawany nawet niezależnie od momentu rozpoczęcia prac. Ta odmienność podejścia powoduje, że w praktyce przedsiębiorstwa i instytucje wdrażające mogą mieć trudności w ustaleniu, które przepisy należy stosować – czy klasyczne i rygorystyczne zasady GBER, czy też bardziej elastyczne regulacje CISAF. Ryzyko to jest szczególnie widoczne w przypadku projektów wieloetapowych, o dużej skali i długim cyklu inwestycyjnym, w których działania przygotowawcze często muszą zostać rozpoczęte na długo przed formalnym wnioskiem o wsparcie.

Dodatkowo, obecne ujęcie efektu zachęty w GBER, powiązane z kryterium „nieodwracalności” inwestycji, nie odpowiada realiom projektów transformacyjnych. Nawet inwestycje będące w toku mogą zostać zawieszone lub zmodyfikowane, a ich zakres jest redefiniowany wielokrotnie. W takich przypadkach efekt zachęty nie jest prostym warunkiem podjęcia decyzji inwestycyjnej, ale pełni funkcję instrumentu ograniczania ryzyka, umożliwiającego np. odblokowanie zamrożonego projektu. Dlatego postulujemy szersze i bardziej elastyczne ujęcie efektu zachęty, definiujące go przez pryzmat osiągniętych rezultatów (np. wcześniejsza redukcja emisji GHG), a nie formalny moment rozpoczęcia projektu.

- **„rozpoczęcie prac” (art. 2, pkt. 23)**

Obecna definicja wiąże się z momentem rozpoczęcia prac budowlanych lub pierwszym wiążącym zobowiązaniem do zamówienia sprzętu czy usług. Proponujemy jej aktualizację poprzez wyeliminowanie nadmiernie restrykcyjnego kryterium „nieodwracalności” i dopuszczenie możliwości rozpoczęcia niektórych działań przygotowawczych (takich jak studia wykonalności, uzyskiwanie pozwoleń czy wstępne, odwracalne zamówienia) przed formalnym złożeniem wniosku o pomoc. Uzasadnieniem jest fakt, że wiele projektów transformacyjnych wymaga wcześniejszych działań przygotowawczych, a obecne brzmienie definicji zniechęca inwestorów i pozostaje niespójne z bardziej elastycznym podejściem przyjętym w CISAF.

- **„Inwestycja początkowa” (art. 2, pkt 49)**

Również definicja „inwestycji początkowej” rodzi trudności dla grup kapitałowych w tworzeniu wykonalnych modeli biznesowych dla projektów dekarbonizacyjnych. Nie powinno być ograniczeń w kwalifikacji zakupu aktywów, o ile cena rynkowa jest udokumentowana, a struktura własności takich aktywów nie powinna mieć znaczenia dla ich kwalifikowalności. Usunięcie tego ograniczenia zwiększyłoby elastyczność projektów transformacyjnych i pozwoliło na bardziej efektywne wykorzystanie istniejących zasobów.

¹ KOMUNIKAT KOMISJI Ramy środków pomocy państwa na rzecz wsparcia Paktu dla czystego przemysłu (ramy pomocy państwa na potrzeby Paktu dla czystego przemysłu) (C/2025/3602)

- **„energia ze źródeł odnawialnych” (art. 2, pkt 109)**

Obecna definicja odnosi się wyłącznie do klasycznych źródeł odnawialnych. Proponujemy jej aktualizację tak, aby „odnawialne źródła energii” obejmowały również hybrydowe systemy łączące OZE z magazynowaniem energii oraz technologie wychwytywania, wykorzystania i składowania dwutlenku węgla (CCUS), które są integralną częścią transformacji energetycznej. Definicja powinna być spójna z taksonomią UE i priorytetami Net-Zero Industry Act, w którym technologie hybrydowe i CCUS zostały uznane za kluczowe dla dekarbonizacji sektorów energochłonnych.

- **„Infrastruktura energetyczna” (art. 2, pkt 130d)**

Definicja infrastruktury energetycznej wymaga rozszerzenia. Powinna ona obejmować nie tylko elementy związane z przesyłem i dystrybucją energii, ale także pełny łańcuch wartości dla CO₂: magazynowanie CO₂ oraz terminale i huby dla jego transportu i transferu. Takie doprecyzowanie pozwoliłoby na objęcie pomocą publiczną kluczowych elementów niezbędnych do funkcjonowania rynku CO₂ i wspierania technologii wychwytu, transportu, wykorzystania i składowania CO₂ (CCUS), zgodnie z priorytetami neutralności klimatycznej UE.

4. Uregulowanie relacji między równoległymi ramami

W UE równolegle obowiązuje kilka różnych instrumentów regulujących udzielanie pomocy publicznej – GBER, CISAF, CEEAG, IPCEI czy ramy B+R+I i wytyczne regionalne. Każdy z nich powstał w określonym celu i w odpowiedzi na konkretne potrzeby, jednak brak jasnych zasad ich wzajemnego stosowania stwarza poważne trudności zarówno dla przedsiębiorstw, jak i dla organów krajowych.

W praktyce pojawia się niepewność, czy dany projekt powinien być realizowany w reżimie GBER, czy też kwalifikuje się do wsparcia w ramach CISAF albo CEEAG. W przypadku projektów złożonych – na przykład dużych inwestycji przemysłowych w obszarze transformacji energetycznej – elementy jednego przedsięwzięcia mogą potencjalnie podlegać różnym ramom, a brak jasnych wskazówek co do hierarchii ich stosowania prowadzi do fragmentacji interpretacyjnej. Efektem są opóźnienia inwestycyjne, zwiększone koszty doradcze i ryzyko zakwestionowania udzielonej pomocy przez Komisję.

Taka sytuacja sprzyja też rozbieżnościom między państwami członkowskimi, które mogą przyjmować odmienne interpretacje. To z kolei prowadzi do fragmentacji rynku wewnętrznego i nierównych warunków konkurencji. Przedsiębiorstwa zamiast skupiać się na innowacjach i inwestycjach, muszą inwestować czas i środki w ustalenie, który reżim pomocy będzie właściwy, i czy grozi im podwójne badanie zgodności.

Dlatego postulujemy, aby Komisja Europejska w ramach przeglądu GBER jasno sformułowała ogólne zasady relacji pomiędzy poszczególnymi ramami pomocy publicznej. Taka „mapa stosowania ram” pozwoliłaby uniknąć równoległego prowadzenia analiz prawnych, skróciłaby proces podejmowania decyzji inwestycyjnych i zwiększyłaby pewność prawa.

Dodatkowo konieczne jest lepsze dostosowanie GBER do warunków stosowanych w programach finansowanych z budżetu UE, takich jak Innovation Fund czy Horizon Europe. Obecnie programy te obejmują szersze kategorie kosztów kwalifikowanych niż GBER, co prowadzi do niespójności i dezorientacji beneficjentów. Zharmonizowanie definicji kosztów kwalifikowanych, zasad kumulacji i efektu zachęty pozwoliłoby przedsiębiorstwom na sprawniejsze łączenie różnych źródeł wsparcia.

Niezbędne są również przepisy przejściowe zapewniające ciągłość stosowania wyłączeń grupowych w okresie luki pomiędzy kolejnymi wieloletnimi ramami finansowymi UE a datą obowiązywania GBER. Brak takiej ciągłości groziłby zakłóceniami w realizacji projektów współfinansowanych i zwiększałby ryzyko regulacyjne.

5. Przejrzystość i uproszczenie GBER

Rozporządzenie GBER zawiera liczne wyjątki i odwołania, zarówno do innych artykułów, jak i do odrębnych aktów prawnych. W praktyce powoduje to znaczne trudności w ustaleniu, czy dla danej inwestycji można przyznać wsparcie. Proces analizy i interpretacji przepisów nakłada na promotorów projektów dodatkowe obciążenia administracyjne i ogranicza faktyczne korzystanie z instrumentów przewidzianych w GBER. Wysoki poziom skomplikowania jest efektem systematycznego rozszerzania rozporządzenia – zarówno o nowe obszary, jak i o kolejne wyjątki – ale także braku przejrzystej struktury.

Dodatkową barierę stanowią wymogi dotyczące kalkulacji kosztów kwalifikowanych w odniesieniu do scenariusza alternatywnego. Obowiązujące rozwiązania są nadmiernie skomplikowane i generują znaczne obciążenia administracyjne. Postulujemy zachowanie elastyczności w wyborze metody przyznawania pomocy, przy jednoczesnym uproszczeniu wymagań dotyczących scenariuszy alternatywnych. Przygotowanie przez Komisję przykładowej listy scenariuszy alternatywnych dla poszczególnych rodzajów inwestycji ułatwiłoby stosowanie przepisów i pozwoliłoby utrzymać odpowiedni poziom wsparcia dla dużych projektów transformacyjnych.

Równocześnie zasadne jest dostosowanie progów notyfikacyjnych w art. 4 (w szczególności ust. 1 lit. sc i sd) do skali i kosztów współczesnych projektów w ciepłownictwie i chłodnictwie. Aktualizacja tych progów przyspieszy uruchamianie inwestycji i lepiej odzwierciedli inflację oraz rosnące nakłady transformacyjne. Dlatego postulujemy, aby przegląd GBER doprowadził do uproszczenia dokumentu i zwiększenia czytelności jego przepisów. Podniesienie przejrzystości i łatwości praktycznego zastosowania ma kluczowe znaczenie dla skutecznego funkcjonowania systemu pomocy publicznej.

6. Balans między MŚP a przedsiębiorstwami strategicznymi

Komisja Europejska słusznie podkreśla w przeglądzie GBER znaczenie małych i średnich przedsiębiorstw, w tym start-upów i scale-upów, które są ważnym źródłem innowacji, elastyczności i dynamiki wzrostu gospodarczego w UE. Dla wielu MŚP kluczową barierą pozostaje dostęp do kapitału i finansowania ryzykownych inwestycji, dlatego uproszczone zasady udzielania pomocy publicznej, przewidziane w GBER, odgrywają dla nich istotną rolę. Szybsze procedury, mniejsze obciążenia administracyjne i lepsza przewidywalność regulacyjna mogą

realnie przełożyć się na zwiększenie zdolności MŚP do wdrażania nowych technologii, rozwijania działalności i konkurencyjności na rynku unijnym.

Jednocześnie należy pamiętać, że transformacja przemysłowa i energetyczna Unii Europejskiej w dużym stopniu opiera się także na dużych przedsiębiorstwach strategicznych, które realizują projekty o ogromnej skali i znaczeniu dla całej gospodarki, takie jak dekarbonizacja przemysłu chemicznego, produkcji energii czy żywności. Podmioty mogą zmienić strukturę unijnego przemysłu i przyczynić się do osiągnięcia celów klimatycznych.

Dlatego w ramach przeglądu GBER konieczne jest zachowanie równowagi – z jednej strony utrzymanie szczególnego wsparcia dla MŚP, z drugiej zaś stworzenie elastycznych i odpowiednich mechanizmów także dla dużych przedsiębiorstw. Oba segmenty gospodarki są ze sobą ściśle powiązane: innowacyjne rozwiązania opracowane przez start-upy i scale-upy często znajdują zastosowanie w procesach przemysłowych dużych podmiotów, natomiast projekty wielkoskalowe generują zapotrzebowanie na produkty i usługi dostarczane przez mniejsze firmy. Zapewnienie komplementarności i równych szans dla obu grup w ramach systemu pomocy publicznej jest zatem warunkiem budowania silnego, konkurencyjnego i odpornego rynku wewnętrznego.

Podsumowanie

Uporządkowanie relacji między równoległymi instrumentami pozwoliłoby nie tylko zmniejszyć obciążenia administracyjne, lecz także wzmocnić spójność systemu pomocy publicznej w całej Unii Europejskiej. Dzięki temu przedsiębiorstwa mogłyby podejmować decyzje inwestycyjne w oparciu o przewidywalne i jednolite reguły, a państwa członkowskie zyskałyby klarowny punkt odniesienia przy projektowaniu programów wsparcia. Kluczowe znaczenie ma przy tym doprecyzowanie definicji „efektu zachęty” i jej relacji do rozwiązań CISAF, co pozwoli uniknąć rozbieżności interpretacyjnych i zapewni większe bezpieczeństwo prawne beneficjentów. Równoległe utrzymanie szczególnego wsparcia dla MŚP oraz otwarcie przestrzeni dla dużych przedsiębiorstw strategicznych umożliwi z kolei pełne wykorzystanie potencjału obu grup w procesie transformacji przemysłowej. Równie ważne jest rozszerzenie zakresu GBER w duchu neutralności technologicznej oraz zapewnienie dedykowanych mechanizmów wsparcia dla regionów wysokoemisyjnych, aby transformacja była nie tylko efektywna gospodarczo, lecz także sprawiedliwa społecznie. W rezultacie przegląd GBER powinien prowadzić do stworzenia prostszego, bardziej przejrzystego i przewidywalnego systemu pomocy publicznej, który będzie wspierał konkurencyjność europejskiej gospodarki przy jednoczesnym poszanowaniu integralności rynku wewnętrznego.

O BSP

Business & Science Poland (BSP) łączy doświadczenie czołowych polskich przedsiębiorstw z agendą Unii Europejskiej. Reprezentujemy wiedzę i interesy polskich firm zatrudniających ponad 180 000 osób w Polsce, UE i na całym świecie. Naszym celem jest wspieranie Jednolitego Rynku UE, z uwzględnieniem potrzeby jego odpowiedzialnej i skutecznej transformacji.