**Nota wyjaśniająca załączona do wniosku w sprawie ukierunkowanego przeglądu ogólnego rozporządzenia w sprawie wyłączeń grupowych**

Niniejsza nota ma za zadanie wyjaśnić cel i zakres wniosku dotyczącego przeglądu ogólnego rozporządzenia w sprawie wyłączeń grupowych („GBER"), który zostanie dołączony do kolejnych wieloletnich ram finansowych („WRF"). Niniejsza nota towarzyszy pierwszym konsultacjom publicznym na temat przedmiotowego wniosku dotyczącego rozporządzenia GBER.

Finansowanie publiczne spełniające warunki pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej („TFUE") musi być zasadniczo zgłoszone Komisji i zatwierdzone, zanim zostanie uruchomione. Unijne zasady pomocy państwa zostały tak skonstruowane, aby wydatki publiczne nie prowadziły do sytuacji nieuczciwej konkurencji dla przedsiębiorstw działających na rynku wewnętrznym UE. Przede wszystkim mają one pomóc w zapewnieniu, aby środki publiczne nie zastępowały prywatnych inwestycji, aby służyły realizacji ogólnych celów polityki i nie wykraczały poza kwoty potrzebne do osiągnięcia tych celów. Państwa członkowskie nie mają obowiązku zgłoszenia Komisji danego środka pomocy państwa jedynie, gdy zakłócenia konkurencji są ograniczone, a środek spełnia wszystkie odpowiednie kryteria określone w rozporządzeniu GBER.

Celem zmian będących przedmiotem niniejszych konsultacji publicznych jest ukierunkowana zmiana rozporządzenia GBER, zapewniająca stosowanie tych zasad w jak najprostszy i najefektywniejszy sposób mający ułatwić łączenie finansowania krajowego i finansowania z budżetu UE.

Dokładniej rzecz ujmując, wniosek ma na celu zmianę rozporządzenia GBER w trzech obszarach, tak aby państwa członkowskie mogły stosować następujące środki pomocy państwa bez konieczności ich wcześniejszego zgłaszania:

- finansowanie krajowe związane z produktami finansowymi wspieranymi przez Fundusz InvestEU;
- projekty w obszarze badań, rozwoju i innowacji, które uzyskały znak jakości (tzw. „pieczęć doskonałości") w wyniku oceny wniosków zgłoszonych do programów „Horyzont 2020" lub „Horyzont Europa", jak również projekty realizowane w ramach współfinansowania i w ramach łączenia w zespoły w kontekście programów „Horyzont 2020" lub „Horyzont Europa";
- projekty w ramach europejskiej współpracy terytorialnej (EWT).

Inicjatywa ta opiera się w dużej mierze na dowodach i danych zgromadzonych w kontekście przygotowywania wniosków Komisji dotyczących wyżej wymienionych aktów prawnych w połączeniu z doświadczeniem rynkowym Komisji i jej doświadczeniem wynikającym z praktyki. Ponieważ inicjatywa ta ma charakter środka towarzyszącego i oferuje jedynie ograniczony margines swobody w zakresie dokonywania niezależnych wyborów politycznych lub związanych z planowaniem parametrów, uznano, że oddzielna ocena skutków dla tej inicjatywy nie jest konieczna.

Więcej informacji na temat zastosowanej metodologii znajduje się w załączniku I.

**Fundusz InvestEU**

1. **Kontekst**

Celem Funduszu InvestEU jest zapewnienie gwarancji UE dla operacji z zakresu finansowania i inwestycji w celu zaradzenia szczególnym niedoskonałościom rynku oraz uruchomienia dodatkowych prywatnych i publicznych inwestycji wspierających politykę wewnętrzną Unii. Przy wsparciu Funduszu InvestEU państwa członkowskie będą mogły wnosić swoje zasoby do gwarancji UE w ramach modułu państw członkowskich lub finansować produkty finansowe za pośrednictwem krajowych banków prorozwojowych lub innych publicznych instytucji finansowych.

Ponieważ fundusze krajowe (w tym pochodzące z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych) mogą stanowić pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, celem wniosku jest poprawa wzajemnych zależności między Funduszem InvestEU a zasadami pomocy państwa. Powinno to ułatwić wykorzystanie zasobów państw członkowskich na finansowanie inwestycji docelowych przy wsparciu Funduszu InvestEU i jednocześnie ograniczyć potencjalne zakłócenia konkurencji.

W związku z tym celem proponowanego przeglądu jest dalsza zmiana zasad przyznawania pomocy państwa oraz uznanie pomocy państwa związanej z produktami finansowymi wspieranymi przez Fundusz InvestEU za zgodną z rynkiem wewnętrznym w określonych ograniczonych warunkach, co z kolei zwolni państwa członkowskie z obowiązku uprzedniego powiadamiania Komisji.

Komisja przeprowadza obecnie konsultacje publiczne, aby poznać opinie zainteresowanych stron na temat kształtu proponowanych przepisów. Kluczowym aspektem konsultacji publicznych i uzyskanych w ich wyniku informacji jest zebranie danych na temat transakcji planowanych w ramach Funduszu InvestEU oraz na temat tego, czy i w jaki sposób zmieniony wniosek obejmowałby te transakcje w zakresie, w jakim dotyczą one pomocy państwa.

## 2. W jakich przypadkach mają zastosowanie przepisy rozporządzenia GBER dotyczące InvestEU?

Przepisy GBER dotyczące InvestEU mają zastosowanie wyłącznie do sytuacji obejmujących pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE (zob. również wykres w załączniku II). Aby tak zakwalifikować daną sytuację, muszą zostać spełnione łącznie następujące kryteria[1]:

- Wsparcie jest finansowane z zasobów państwa członkowskiego i można je przypisać państwu członkowskiemu. Ma to miejsce wyłącznie w przypadku, gdy zainteresowane państwo członkowskie ma swobodę w zakresie wykorzystania przedmiotowych zasobów. W kontekście InvestEU obecność zasobów państwa oraz możliwość przypisania zasobów państwu członkowskiemu może wystąpić w następujących sytuacjach:
    - gdy krajowe banki prorozwojowe są partnerami wykonawczymi lub pośrednikami finansowymi w module UE lub module państw członkowskich w ramach InvestEU;

[1] Kryteria te zostały wyjaśnione w zawiadomieniu Komisji w sprawie pojęcia pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52016XC0719(05)

    - w przypadku gwarancji UE w ramach modułu państw członkowskich, biorąc pod uwagę fakt, że gwarancja UE jest wspierana przez europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne[2];
- wsparcie przynosi korzyść (tj. nie jest zgodne z zasadami rynkowymi) i jest selektywne (tj. jest dostępne tylko dla niektórych beneficjentów);
- wsparcie udzielane jest na działalność gospodarczą (np. wyklucza edukację publiczną);
- pomoc zakłóca lub może zakłócić konkurencję i wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi.

W sytuacjach, w których nie występuje przynajmniej jedno z powyższych kryteriów łącznych, finansowanie nie stanowi pomocy państwa i w związku z tym przepisy rozporządzenia GBER dotyczące InvestEU nie mają zastosowania.
Komisja zamierza przedstawić wytyczne dotyczące typowych scenariuszy wspieranych przez Fundusz InvestEU w odniesieniu do kwalifikacji pomocy, a szczególnie w odniesieniu do przypisania państwom członkowskim środków publicznych wnoszonych przez państwa członkowskie lub krajowe banki prorozwojowe na potrzeby inwestycji dotyczącej danego produktu finansowego (np. infrastruktura szerokopasmowa). Wytyczne te dotyczyć będą między innymi roli, wyboru i niezależności osoby zarządzającej inwestycjami, struktury zarządzania i innych istotnych elementów.

## 3. Wniosek dotyczący rozporządzenia GBER w odniesieniu do InvestEU

Wniosek dotyczący rozporządzenia GBER w odniesieniu do InvestEU obejmuje dwa scenariusze:

- **Pierwszy (ogólny) scenariusz** określa ograniczony zestaw **kryteriów kwalifikowalności i kryteriów wykluczenia dla odbiorców końcowych, a także maksymalne kwoty finansowania**. Partnerzy wykonawczy, tacy jak krajowe banki prorozwojowe, mogą zapewnić bezpośrednie finansowanie projektów, takich jak np. projekty dotyczące infrastruktury.
- **Drugi scenariusz** będzie miał zastosowanie do produktów finansowych wspierających mniejsze kwoty finansowania (zazwyczaj do 6 mln EUR na odbiorcę końcowego), przekazywane odbiorcom końcowym przez **komercyjnych** pośredników finansowych, którzy zachowają pewne ryzyko. Scenariusz ten **nie** przewiduje żadnych ograniczeń (**„kryteriów kwalifikowalności") dla ostatecznych odbiorców, z wyjątkiem** wykluczenia dużych przedsiębiorstw znajdujących się w trudnej sytuacji finansowej. W ramach tego scenariusza krajowe banki prorozwojowe będą mogły wykorzystać następców produktów finansowych programów COSME lub InnovFin przez komercyjnych pośredników finansowych.

Aby uwzględnić te dwa scenariusze, we wniosku w sprawie rozporządzenia GBER – oprócz niektórych zmian przepisów horyzontalnych w rozdziale I, takich jak definicje lub, w stosownych przypadkach, szczególne wyłączenia dotyczące pomocy związanej z InvestEU

[2] Fundusze krajowe nie stanowią pomocy państwa, jeżeli państwo członkowskie nie ma swobody uznania co do wniesienia europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych do modułu gwarancji budżetowej InvestEU i jeżeli jedynym warunkiem tego wniesienia jest przydział geograficzny nieodłącznie związany z europejskimi funduszami strukturalnymi i inwestycyjnymi.

z obowiązku spełniania niektórych warunków horyzontalnych zawartych w rozporządzeniu GBER – dodaje się nową sekcję 16. Ta nowa sekcja zawiera trzy nowe artykuły, a mianowicie art. 56d, określający zakres sekcji i ogólne warunki zgodności mające zastosowanie do pomocy w ramach jednego z dwóch scenariuszy, a także art. 56e (pierwszy, ogólny scenariusz) oraz art. 56f (drugi scenariusz).

**Działalność badawcza, rozwojowa i innowacyjna**

Wsparcie na rzecz działalności badawczej, rozwojowej i innowacyjnej odegra w następnych WRF istotną rolę dzięki programowi „Horyzont Europa". Proponowane zmiany do rozporządzenia GBER będą towarzyszyć programowi „Horyzont Europa" (lub wcześniej programowi „Horyzont 2020") i ułatwią połączenie centralnie zarządzanego finansowania z programu „Horyzont Europa" lub – w przypadku projektów, które otrzymały pieczęć doskonałości – zastąpienie go finansowaniem krajowym. Po szczegółowej analizie różnych zbiorów przepisów zmienione rozporządzenie ujednolica ze sobą niektóre aspekty zasad pomocy państwa i programu „Horyzont Europa". Pozwoli to zapobiec potencjalnym rozbieżnościom powodującym opóźnienia lub trudności we wprowadzaniu finansowania działalności badawczej, rozwojowej i innowacyjnej w kolejnych WRF.

Dokładniej mówiąc, projekt rozporządzenia GBER będący przedmiotem konsultacji publicznych przewiduje wyłączenia z obowiązku zgłoszenia oraz z obowiązku przeprowadzania na szczeblu krajowym oceny jakości projektu dotyczącego działalności badawczej, rozwojowej i innowacyjnej, który został już oceniony zgodnie z zasadami programów „Horyzont" w następujących obszarach:

- pomoc dla MŚP na projekty badawczo-rozwojowe oraz na działania „Maria Skłodowska-Curie", którym przyznano znak jakości w postaci pieczęci doskonałości w ramach programu „Horyzont 2020" lub „Horyzont Europa"; (Art. 25 a)
- pomoc na projekty w ramach współfinansowania, oceniane niezależnie i wybrane w wyniku transnarodowych zaproszeń do składania wniosków w ramach programu „Horyzont Europa"; (Art. 25b)
- pomoc na projekty w ramach łączenia w zespoły, oceniane niezależnie i wybrane w wyniku transnarodowych zaproszeń do składania wniosków w ramach programu „Horyzont Europa". Obejmuje to możliwość udzielania pomocy państwa na związane z projektem inwestycje w infrastrukturę w ramach takiego łączenia w zespoły. (Art. 25b)

**Europejska współpraca terytorialna**

Promowanie projektów Europejskiej współpracy terytorialnej jest od wielu lat priorytetem unijnej polityki spójności. W zasadach pomocy państwa przewidziano już wyłączenie grupowe dla pomocy udzielanej w ramach projektów Europejskiej współpracy terytorialnej. Na podstawie doświadczenia zdobytego w tej dziedzinie w projekcie rozporządzenia GBER będącego przedmiotem konsultacji publicznych proponuje się dwie możliwości rozszerzenia udzielania pomocy na projekty Europejskiej współpracy terytorialnej:

- Rozszerza się zakres obecnego wyłączenia grupowego, które obejmuje tylko pomoc udzielaną MŚP, tak aby również pomoc udzielana dużym przedsiębiorstwom nie wymagała uprzedniego zgłoszenia. (Art. 20)

- W rozporządzeniu GBER przewiduje się ponadto uproszczone wyłączenie grupowe dla bardzo małych kwot pomocy udzielanej w ramach projektów Europejskiej współpracy terytorialnej (do 20 000 EUR na przedsiębiorstwo i na projekt). (Art. 20 a)

**ZAŁĄCZNIK I: Informacje ogólne dotyczące warunków kwalifikowalności/zgodności, intensywności pomocy i progów powodujących obowiązek zgłoszenia**

Proponowane warunki dotyczące kwalifikowalności i zgodności, a także intensywności pomocy i progów powodujących obowiązek zgłoszenia opracowano w oparciu o warunki, które już mają zastosowanie do właściwych kategorii pomocy państwa w obowiązującym rozporządzeniu GBER.

Warunki zgodności przewidziane w zmienionym rozporządzeniu są uzupełnieniem właściwych unijnych programów finansowania w tym sensie, że zabezpieczenia uwzględnione w tych programach, których zgodność zapewnia się przez zaangażowanie Komisji w zarządzanie nimi, zapewniają zgodność wszelkiej pomocy państwa wykorzystanej w finansowaniu. Nie ma zatem potrzeby powielać ich w rozporządzeniu GBER.

Jeśli chodzi o poziomy intensywności i progi pomocy określone w zmienionym rozporządzeniu, opierają się one, podobnie jak inne kryteria zgodności, na obowiązujących przepisach rozporządzenia GBER. Ze względu na to, że zmienione rozporządzenie ma charakter środka towarzyszącego, poziom intensywności pomocy uwzględnia obowiązujące stopy finansowania przewidziane we właściwych unijnych programach finansowania, aby zapewnić jak największy stopień dostosowania. W przypadku obszarów, co do których właściwe unijne programy finansowania nie przewidują konkretnych stóp finansowania, punktem wyjścia progów proponowanych w zmienionym rozporządzeniu były również obowiązujące przepisy rozporządzenia GBER. W stosownych przypadkach zostały one dostosowane z uwzględnieniem podstawowych celów polityki zarządzanych centralnie programów UE.

**InvestEU**

Jeżeli chodzi o zmiany w przepisach dotyczących pomocy państwa w odniesieniu do Funduszu InvestEU, Komisja uwzględniła fakt, że InvestEU jest oparty na istotnych z punktu widzenia polityki konkurencji zabezpieczeniach, które są już ujęte w przepisach dotyczących Funduszu InvestEU (cele UE, dodatkowość i niedoskonałość rynku, ograniczenie wypierania podmiotów prywatnych). Poza tym Komisja będzie zatwierdzać opracowanie produktu i umowy w sprawie gwarancji. Biorąc pod uwagę istniejące zabezpieczenia dotyczące zarówno treści, jak i procesu, Komisja uważa, że konieczne są jedynie takie warunki zgodności, które będą uzupełniały ramy InvestEU i będą proporcjonalne do potencjalnego poziomu zakłóceń konkurencji. W związku z tym, jeśli chodzi o zmiany do rozporządzenia GBER dotyczące InvestEU, nie jest np. konieczne ilościowe określanie elementu pomocy otrzymanego finansowania publicznego, a ewentualna pozostała pomoc dla różnych podmiotów (np. na poziomie pośrednika finansowego) może zostać uznana za zgodną z rynkiem wewnętrznym.

W odniesieniu do właściwych progów Komisja uwzględniła fakt, że finansowanie w ramach InvestEU jest zapewniane za pomocą instrumentów finansowych, a nie dotacji. W przypadku dotacji zazwyczaj pełna kwota otrzymanego finansowania stanowi pomoc państwa, podczas gdy w przypadku instrumentów finansowych w kontekście InvestEU jedynie część

finansowania udzielonego beneficjentom końcowym stanowi pomoc państwa i nie wymaga się ilościowego określania elementu pomocy. W związku z tym stosowanie obowiązujących na mocy rozporządzenia GBER progów opartych na dotacjach lub ekwiwalencie dotacji brutto (związane z koniecznością ilościowego określania pomocy) nie byłoby właściwe. Właściwe progi finansowania w ramach InvestEU uwzględniają to przez zastosowanie mnożnika do progów określonych dla odpowiednich kategorii pomocy na mocy obecnego rozporządzenia GBER.

**Działalność badawcza, rozwojowa i innowacyjna**

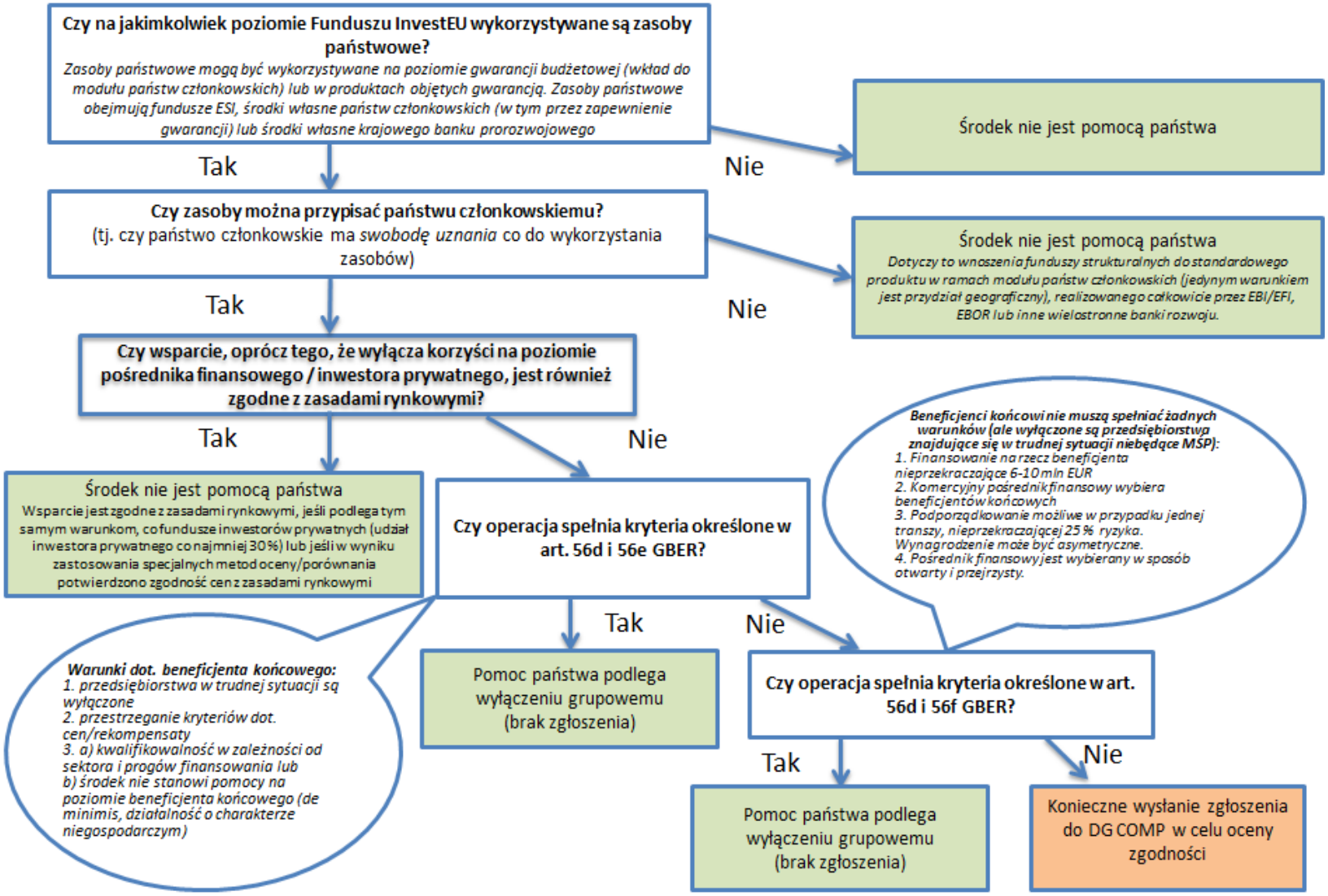
Obowiązujące rozporządzenie GBER przewiduje już wyłączenie grupowe dla pomocy udzielanej w ramach projektów dotyczących działalności badawczej, rozwojowej i innowacyjnej. We wniosku zmieniającym przedstawiono pewne dostosowania do zasad pomocy państwa obowiązujących w tym obszarze na wypadek sytuacji, w których pomoc państwa jest łączona z centralnie zarządzanym finansowaniem z programu „Horyzont 2020" lub „Horyzont Europa". Jest to możliwe dzięki kształtowi odnośnych przepisów programu „Horyzont 2020" i „Horyzont Europa" oraz zaangażowaniu Komisji w ocenę i wybór projektów. Gwarantuje to, że ewentualne zakłócenia konkurencji będą niewielkie oraz że w rozporządzeniu GBER trzeba będzie zawrzeć tylko nieliczne dodatkowe zasady dla takich projektów.

Mając powyższe na uwadze, proponowana intensywność pomocy, np. w przypadku pomocy na projekty, którym przyznano znak jakości w postaci pieczęci doskonałości na mocy nowego art. 25a, nie może przekraczać 100 % kosztów kwalifikowalnych w przypadku badań podstawowych i badań przemysłowych oraz 70 % kosztów kwalifikowalnych w przypadku eksperymentalnych prac rozwojowych, co odpowiada właściwym stopom finansowania określonym w programie „Horyzont Europa".

W zmienionym rozporządzeniu przewiduje się, że w odniesieniu do inwestycji w infrastrukturę w ramach łączenia w zespoły, dla których programy „Horyzont 2020" i „Horyzont Europa" nie przewidują konkretnych stóp finansowania, pomoc nie może przekraczać 70 % kosztów inwestycji. Proponowana intensywność pomocy opiera się na obowiązującej maksymalnej intensywności pomocy wynoszącej 50 % w przypadku pomocy na inwestycje w infrastrukturę badawczą (przewidzianej w art. 26 obecnego rozporządzenia GBER), ale uwzględnia fakt, że logika działań w ramach łączenia w zespoły opiera się na polityce spójności.

**EWT**

Obowiązujące rozporządzenie GBER przewiduje już również wyłączenie grupowe dla projektów Europejskiej współpracy terytorialnej. Wyłączenie to dotyczy jednak tylko MŚP. Doświadczenie zdobyte przez Komisję w ostatnich latach w kontekście projektów Europejskiej współpracy terytorialnej umożliwia rozszerzenie zakresu tego wyłączenia, tak aby obejmowało ono również duże przedsiębiorstwa i aby nie powodowało to żadnego znacznego ryzyka zwiększenia zakłóceń konkurencji. We wniosku przewidziano ponadto wyłączenie grupowe dla bardzo małych kwot pomocy udzielanej w ramach projektów

Europejskiej współpracy terytorialnej. Takie finansowanie było w przeszłości udzielane jako pomoc *de minimis*. Jednak szczególnie w przypadku projektów Europejskiej współpracy terytorialnej, w których duża liczba beneficjentów otrzymuje bardzo małe kwoty finansowania, zapewnienie zgodności z warunkami określonymi w rozporządzeniu w sprawie pomocy *de minimis* może być czasem nieproporcjonalne do potencjalnego ryzyka wystąpienia zakłóceń konkurencji. W związku z tym, biorąc pod uwagę duże znaczenie projektów Europejskiej współpracy terytorialnej dla polityki spójności UE i bardzo ograniczone ryzyko zakłócenia przez nie konkurencji, nowe wyłączenie grupowe przewiduje uproszczenie zasad w przypadku takich niewielkich kwot pomocy. Zgodnie z wnioskiem zostałyby one objęte wyłączeniem grupowym bez konieczności spełnienia żadnych dodatkowych warunków.

**ZAŁĄCZNIK: Zakres stosowania wniosku w sprawie rozporządzenia GBER w odniesieniu do InvestEU: zasoby państwowe łączone ze środkami z Funduszu InvestEU**