

Zmiana wytycznych w sprawie finansowania ryzyka

Nota objaśniająca

Proponowane zmiany wytycznych w sprawie finansowania ryzyka¹ są bezpośrednio powiązane z wynikami oceny adekwatności, czyli kompleksowej oceny, czy zasady pomocy państwa, które stanowiły część inicjatywy unowocześnienia polityki w dziedzinie pomocy państwa, są odpowiednie do zakładanych celów. Wyniki oceny adekwatności przedstawiono w dokumencie roboczym służb Komisji dotyczącym oceny adekwatności, opublikowanym w dniu 30 października 2020 r.²

Wyniki oceny adekwatności potwierdziły, że zasady pomocy państwa dotyczące finansowania ryzyka wdrożone w 2014 r. ogólnie rzecz biorąc sprawdziły się i przyczyniły, bez nadmiernego zakłócania konkurencji, do wyeliminowania niedoskonałości rynku uniemożliwiającej MŚP w UE pozyskanie finansowania niezbędnego do ich rozwoju i osiągnięcia sukcesu.

Ocena adekwatności wykazała jednak również potrzebę dalszego uproszczenia i doprecyzowania stosowania zasad, co ułatwiłoby wdrażanie programów pomocy państwa wspierających finansowanie ryzyka. W tym celu przewiduje się następujące kategorie ukierunkowanych zmian w wytycznych w sprawie finansowania ryzyka:

- i. zmiana kolejności obowiązujących przepisów, aby zwiększyć ich czytelność i łatwość stosowania, w tym konsolidacja istniejących wymogów dotyczących oceny *ex ante*, które obecnie są rozproszone między różnymi częściami wytycznych (**kategoria 1**);
- ii. dalsze doprecyzowanie konkretnej treści i poziomu dowodów niezbędnych do wykazania konkretnej niedoskonałości rynku lub innej właściwej przeszkody w dostępie do finansowania zgodnie z istniejącą praktyką (**kategoria 2**);
- iii. skoncentrowanie wytycznych na zgodności pomocy państwa z rynkiem wewnętrznym, aby uniknąć pokrywania się z zawiadomieniem w sprawie pojęcia pomocy państwa (**kategoria 3**);
- iv. uproszczenie istniejących sformułowań i dostosowanie definicji, aby zwiększyć spójność z ogólnym rozporządzeniem w sprawie wyłączeń grupowych bez zmiany treści przepisów (**kategoria 4**).

Uzupełnieniem przepisów wytycznych w sprawie finansowania ryzyka jest ogólne rozporządzenie w sprawie wyłączeń grupowych³, w którym określono warunki zgodności *ex ante*, na podstawie których państwa członkowskie mogą wdrażać środki pomocy państwa bez uprzedniego zgłaszania ich Komisji. Oprócz przeglądu wytycznych w sprawie finansowania ryzyka Komisja prowadzi równocześnie ukierunkowany przegląd ogólnego rozporządzenia w sprawie wyłączeń grupowych, który obejmie również ukierunkowaną zmianę przepisów ogólnego rozporządzenia w sprawie wyłączeń grupowych dotyczących finansowania ryzyka i zapewni spójność ze zmienionymi wytycznymi w sprawie finansowania ryzyka.

¹ Wytyczne Unii w sprawie pomocy państwa na rzecz promowania inwestycji w zakresie finansowania ryzyka, Dz.U. C 19 z 22.1.2014, s. 4.

² Dostępne pod adresem: https://ec.europa.eu/competition/state_aid/modernisation/fitness_check_en.html

³ Rozporządzenie Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu, Dz.U. L 187 z 26.6.2014, s. 1, ostatnia zmiana: Dz.U. L 215 z 7.7.2020, s. 3.

Zmienione wytyczne w sprawie finansowania ryzyka zawierają następujące ukierunkowane usprawnienia:

Kategoria 1: zmiana kolejności przepisów, aby zwiększyć ich czytelność i łatwość stosowania

- a. Wprowadzono nową podsekcję 4.1, aby skonsolidować wszystkie wymogi związane z oceną *ex ante*, które w obecnych wytycznych w sprawie finansowania ryzyka są rozproszone na kilka podsekcji. Nie tylko upraszcza to strukturę wytycznych, ale również zapewnia państwom członkowskim większą jasność prawa.
- b. Sekcję 4 wytycznych w sprawie finansowania ryzyka dotyczącą oceny zgodności mającej zastosowanie do środków finansowania ryzyka, które muszą być zgłoszone Komisji, zmieniono w celu uwzględnienia wyroku Trybunału Sprawiedliwości z dnia 22 września 2020 r. w sprawie C-594/18 P⁴.

Kategoria 2: dalsze doprecyzowanie konkretnej treści i poziomu dowodów niezbędnych do wykazania konkretnej niedoskonałości rynku lub innej właściwej przeszkody w dostępie do finansowania zgodnie z istniejącą praktyką

- a. Z oceny adekwatności wynika, że państwa członkowskie mają trudności z ilościowym określeniem luki w finansowaniu. W związku z tym wymóg ilościowego określenia luki w finansowaniu zmieniono na bardziej proporcjonalny, tj. będzie obowiązywał jedynie w przypadku programów o największych kwotach pomocy dla poszczególnych beneficjentów. Zmienione wytyczne w sprawie finansowania ryzyka będą zatem zawierały różne wymogi w zależności od sytuacji:
 - w większości przypadków (np. małe spółki o średniej kapitalizacji, innowacyjne spółki o średniej kapitalizacji, przedsiębiorstwa otrzymujące pomoc ponad dziesięć lat po rejestracji) nadal wymagana jest ocena *ex ante* wykazująca konkretną nieprawidłowość w funkcjonowaniu rynku (lub inną właściwą przeszkodę w dostępie do finansowania), ale jeżeli inwestycja przypadająca na przedsiębiorstwo jest niższa niż próg przewidziany w ogólnym rozporządzeniu w sprawie wyłączeń grupowych wynoszący 15 mln EUR, ilościowe określenie luki w finansowaniu nie jest już wymagane;
 - w przypadku środków finansowania ryzyka, które dotyczą instrumentów finansowych z udziałem inwestorów prywatnych wynoszącym mniej niż minimalne wskaźniki przewidziane w ogólnym rozporządzeniu w sprawie wyłączeń grupowych, ocena *ex ante* powinna ponadto zawierać szczegółową ocenę poziomu i struktury źródeł prywatnego finansowania dla danego rodzaju kwalifikującego się przedsiębiorstwa na danym obszarze geograficznym oraz wykazywać, że stwierdzonej niedoskonałości rynku lub innej właściwej przeszkody nie można usunąć za pomocą środków zaprojektowanych zgodnie z wymogami określonymi w ogólnym rozporządzeniu w sprawie wyłączeń grupowych;

⁴ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 22 września 2020 r., Austria/Komisja („Hinkley Point C”), sprawa C-594/18 P, EU:C:2020:742.

- w przypadku inwestycji w zakresie finansowania ryzyka przekraczających pułap na kwalifikujące się przedsiębiorstwo określony w ogólnym rozporządzeniu w sprawie wyłączeń grupowych (tj. 15 mln EUR), w ocenie *ex ante* należy również ilościowo określić lukę w finansowaniu (tj. poziom niezaspokojonego popytu na finansowanie wśród kwalifikujących się przedsiębiorstw) z powodu stwierdzonej niedoskonałości rynku (lub innej właściwej przeszkody).

Niniejszy wniosek, ogólnie rzecz biorąc, zmniejsza obciążenie administracyjne państw członkowskich, ale utrzymuje wymóg ilościowego określenia w przypadku programów o największych kwotach pomocy dla poszczególnych przedsiębiorstw. W przypadku pozostałych programów ocena *ex ante* wykazująca nieprawidłowość w funkcjonowaniu rynku (lub inną właściwą przeszkodę) jest nadal konieczna w połączeniu z innymi zabezpieczeniami, aby zapewnić proporcjonalność pomocy do niedoskonałości rynku (lub innej właściwej przeszkody).

- b. Jeżeli chodzi o instrumenty fiskalne, pkt 149 wytycznych w sprawie finansowania ryzyka ograniczał dotychczas łączną kwotę inwestycji na beneficjenta do 15 mln EUR zgodnie z ogólnym rozporządzeniem w sprawie wyłączeń grupowych. Ograniczenie takie nie odnosi się jednak do instrumentów finansowych. Dlatego też ten punkt wytycznych w sprawie finansowania ryzyka dostosowano do zasady dotyczącej instrumentów finansowych, w związku z czym dopuszcza się również inwestycje w zakresie finansowania ryzyka w postaci instrumentów fiskalnych o wartości powyżej 15 mln EUR, o ile można to uzasadnić na podstawie oceny *ex ante*.

Kategoria 3: skoncentrowanie wytycznych na zgodności pomocy państwa z rynkiem wewnętrznym, aby uniknąć pokrywania się z zawiadomieniem w sprawie pojęcia pomocy państwa

W 2016 r., dwa lata po wejściu w życie wytycznych w sprawie finansowania ryzyka z 2014 r., Komisja opublikowała w ramach programu unowocześnienia pomocy państwa zawiadomienie w sprawie pojęcia pomocy państwa. W zawiadomieniu Komisja wyjaśniła, w jaki sposób należy interpretować pojęcie pomocy państwa określone w Traktacie oraz wskazała przypadki, w których środek wsparcia publicznego nie stanowi pomocy państwa ze względu na to, że jest realizowany w normalnych warunkach rynkowych. Dzięki odpowiednim wskazówkom zawartym w zawiadomieniu można usunąć sekcję 2.1 „Test prywatnego inwestora” ze zmienionych wytycznych w sprawie finansowania ryzyka i skoncentrować ich treść przede wszystkim na zgodności środków pomocy z rynkiem wewnętrznym.

Kategoria 4: uproszczenie istniejących sformułowań i dostosowanie definicji, aby zwiększyć spójność z ogólnym rozporządzeniem w sprawie wyłączeń grupowych

- a. W wytycznych w sprawie finansowania ryzyka z 2014 r. podano doraźną definicję „innovacyjnych spółek o średniej kapitalizacji” dotyczącą spółek o średniej kapitalizacji, których wydatki na badania, rozwój i innowacje wynoszą co najmniej 15 % ich całkowitych kosztów operacyjnych w co najmniej jednym roku z trzech lat poprzedzających pierwszą inwestycję w ramach środka pomocy państwa w zakresie finansowania ryzyka lub rocznie co najmniej 10 % ich całkowitych kosztów operacyjnych w ciągu trzech lat poprzedzających pierwszą inwestycję w ramach środka pomocy państwa w zakresie finansowania ryzyka. W obecnym tekście

proponuje się dostosowanie tej definicji do ogólnego rozporządzenia w sprawie wyłączeń grupowych przez zdefiniowanie „innovacyjnych spółek o średniej kapitalizacji” jako spółek o średniej kapitalizacji, które są jednocześnie „innovacyjnymi przedsiębiorstwami” w rozumieniu art. 2 pkt 80 ogólnego rozporządzenia w sprawie wyłączeń grupowych. W związku z tym więcej spółek o średniej kapitalizacji można będzie uznać za „innovacyjne spółki o średniej kapitalizacji” i zakwalifikować do pomocy na finansowanie ryzyka na podstawie wytycznych w sprawie finansowania ryzyka, ponieważ innowacyjny charakter można ustalić, tak jak określono w ogólnym rozporządzeniu w sprawie wyłączeń grupowych, albo na podstawie oceny zewnętrznego eksperta poświadczającej tę cechę, albo gdy wydatki na badania i rozwój wynoszą co najmniej 10 % całkowitych kosztów operacyjnych w ciągu co najmniej jednego roku z trzech lat poprzedzających pomoc.

- b. W sekcji 3 dotyczącej pomocy podlegającej obowiązkowi zgłoszenia proponuje się zmianę obecnego pkt 47 lit. c), tak aby środki, które umożliwiają przedsiębiorstwom otrzymanie pomocy na finansowanie ryzyka po upływie dziesięciu lat od rejestracji, były oceniane zgodnie z wytycznymi w sprawie finansowania ryzyka. Zgodnie z obowiązującymi przepisami termin otrzymania pomocy upływa po siedmiu latach od ich pierwszej sprzedaży komercyjnej.

Ma to na celu uniknięcie niepewności co do ustalenia „pierwszej sprzedaży komercyjnej”, na którą zwrócono uwagę w trakcie oceny adekwatności. Zastąpienie daty „pierwszej sprzedaży komercyjnej” datą „rejestracji” jako datą rozpoczęcia okresu, w którym przedsiębiorstwa mogą zasadniczo otrzymać pomoc na finansowanie ryzyka, uprości stosowanie przepisów, biorąc pod uwagę, że pojęcie rejestracji jest łatwiejsze do zinterpretowania niż pojęcie „pierwszej sprzedaży komercyjnej”. W przypadku przedsiębiorstw kwalifikowalnych, które nie podlegają rejestracji, można uznać, że okres dziesięciu lat wymagany do kwalifikowania się liczy się od momentu, kiedy przedsiębiorstwo albo rozpoczyna swoją działalność gospodarczą, albo podlega opodatkowaniu z tytułu swojej działalności gospodarczej. Ponadto stosowanie jako punktu odniesienia daty rejestracji jest zgodne z niektórymi przepisami ogólnego rozporządzenia w sprawie wyłączeń grupowych (takimi jak art. 22 dotyczący pomocy na rozpoczęcie działalności).

Proponuje się przedłużyć ten okres z siedmiu do dziesięciu lat, aby uniknąć faktycznego skrócenia okresu kwalifikowalności, ponieważ rejestracja ma zwykle miejsce przed pierwszą sprzedażą komercyjną. W tym kontekście w badaniu przeprowadzonym w ramach oceny wskazano, że dziesięć lat stanowi odpowiedni limit kwalifikowalności, biorąc pod uwagę fakt, że MŚP obecne na rynku od nie więcej niż dziesięć lat są bardziej narażone na problemy z dostępem do finansowania w porównaniu z bardziej doświadczonymi MŚP.