

Stanowisko Konfederacji Lewiatan do projektu rozporządzenia zmieniającego GBER

Konfederacja Lewiatan pozytywnie ocenia kierunek rewizji rozporządzenia GBER, w szczególności działania zmierzające do uproszczenia zasad pomocy publicznej oraz dostosowania ich do aktualnych wyzwań gospodarczych i technologicznych. Jednocześnie wskazujemy, że projekt, mimo właściwych założeń, nie w pełni odpowiada na potrzeby przedsiębiorstw oraz nie tworzy wystarczających warunków dla realizacji strategicznych inwestycji w UE.

Poniżej prezentujemy uwagi Konfederacji Lewiatan do projektu rozporządzenia zmieniającego GBER.

1. Intensywność pomocy i efekt zachęty

Lewiatan postuluje rozszerzenie możliwości przekraczania standardowych limitów intensywności pomocy oraz większą elastyczność w stosowaniu efektu zachęty.

Obecne podejście Komisji zakładające jedynie ograniczone podniesienie intensywności pomocy (np. o 5 p.p.) nie odpowiada rzeczywistym potrzebom inwestycji o wysokim ryzyku i dużej skali, szczególnie w sektorach strategicznych. Projekty takie jak produkcja leków krytycznych, półprzewodników czy technologie niskoemisyjne wymagają bardzo wysokich nakładów kapitałowych, a ich rentowność często jest odłożona w czasie lub uzależniona od czynników geopolitycznych.

Brak odpowiedniego poziomu wsparcia może powodować odpływ inwestycji poza UE, ograniczenie skali projektów realizowanych w Europie, osłabienie konkurencyjności przemysłu europejskiego.

Dodatkowo, restrykcyjne podejście do efektu zachęty (w szczególności zakaz wspierania projektów już rozpoczętych) nie uwzględnia specyfiki inwestycji strategicznych, które są często podejmowane w warunkach niepewności i wymagają szybkiej reakcji na zmiany rynkowe. W takich przypadkach pomoc publiczna powinna móc pełnić funkcję stabilizującą, a nie wyłącznie inicjującą inwestycję.

2. Brak kategorii projektów strategicznych

Lewiatan postuluje wprowadzenie odrębnej kategorii projektów strategicznych.

Projekt GBER nie uwzględnia w sposób systemowy rosnącej roli inwestycji związanych z bezpieczeństwem gospodarczym i autonomią strategiczną UE. Tymczasem polityki UE, takie jak Critical Medicines Act, Critical Raw Materials Act czy Clean Industrial Deal, jasno wskazują na potrzebę wzmacniania zdolności produkcyjnych w Europie.

Brak dedykowanej kategorii skutkuje stosowaniem nieadekwatnych, „standardowych” zasad do projektów o wyjątkowym znaczeniu, nadmiernymi ograniczeniami administracyjnymi i brakiem możliwości dostosowania intensywności pomocy i zasad kwalifikowalności kosztów.

Wprowadzenie kategorii projektów strategicznych pozwoliłoby skrócić procesy decyzyjne, zwiększyć przewidywalność dla inwestorów i zapewnić spójność z innymi instrumentami UE.

3. Pomoc regionalna i mapa pomocy regionalnej (art. 14 i powiązane przepisy)

Lewiatan postuluje wprowadzenie wyjątków sektorowych od stosowania mapy pomocy regionalnej.

Obecny system pomocy regionalnej opiera się na poziomie rozwoju regionów, co prowadzi do wykluczenia wielu obszarów (np. regionów stołecznych) z możliwości uzyskania wsparcia inwestycyjnego. W praktyce oznacza to, że przedsiębiorstwa realizujące strategiczne inwestycje, np. w sektorze farmaceutycznym, nie mogą uzyskać wsparcia tylko ze względu na lokalizację.

Taka konstrukcja nie uwzględnia znaczenia inwestycji dla całej UE, zaburza konkurencję między regionami i zniechęca do lokowania inwestycji w Europie.

Wyjątki sektorowe mogą być uzasadnione w sytuacjach, gdy inwestycja ma znaczenie dla bezpieczeństwa UE, jej lokalizacja wynika z istniejącej infrastruktury lub kompetencji lub jej realizacja jest niezbędna dla zapewnienia ciągłości dostaw.

4. Zasady kumulacji pomocy

Lewiatan postuluje doprecyzowanie zasad kumulacji.

W praktyce przedsiębiorstwa finansują projekty z różnych źródeł: dotacji, instrumentów zwrotnych, ulg podatkowych czy środków UE. Obecne przepisy GBER nie dają wystarczającej jasności co do możliwości łączenia tych instrumentów.

Skutkiem jest zwiększone ryzyko błędów i korekt, ostrożność instytucji wdrażających oraz ograniczenie wykorzystania dostępnych środków. Precyzyjne zasady kumulacji pozwoliłyby zwiększyć efektywność wykorzystania środków publicznych, poprawić dostęp przedsiębiorstw do finansowania i ograniczyć ryzyko prawne.

5. Efekt zachęty i „start of works”

Lewiatan postuluje zwiększenie elastyczności w kontekście efektu zachęty.

Sztywne zasady dotyczące momentu rozpoczęcia inwestycji nie odpowiadają realiom gospodarczym. W praktyce decyzje inwestycyjne są podejmowane etapowo, projekty są często modyfikowane w trakcie realizacji, a sytuacje kryzysowe wymagają natychmiastowego działania.

Brak elastyczności ogranicza możliwość wsparcia kluczowych projektów, powoduje sztuczne opóźnianie inwestycji i zwiększa niepewność regulacyjną.

6. Infrastruktura szerokopasmowa (art. 71–76)

Lewiatan wskazuje na konieczność istotnego doprecyzowania oraz korekty projektowanych przepisów dotyczących pomocy publicznej na infrastrukturę szerokopasmową.

Projektowane zmiany, choć zmierzają do rozszerzenia zakresu dopuszczalnej interwencji publicznej, w obecnym kształcie mogą prowadzić do poważnych problemów interpretacyjnych oraz negatywnych skutków rynkowych.

Po pierwsze, wątpliwości budzi wprowadzenie kryterium dopuszczającego pomoc na obszarach, gdzie istnieje „co najwyżej jedna sieć” oferująca określone parametry (np. 100–300 Mb/s). W praktyce brak jest jasnych zasad pomiaru jakości usług „w godzinach szczytu”, nie określono metodologii badania rzeczywistej przepustowości oraz nie wskazano, jakie technologie należy brać pod uwagę. Brak jednoznacznych wytycznych

może prowadzić do rozbieżności interpretacyjnych między państwami członkowskimi, zwiększonego ryzyka sporów i wydłużenia procesów decyzyjnych.

Po drugie, szczególnie istotna jest kwestia ochrony wcześniejszych inwestycji realizowanych z udziałem środków publicznych. Wprowadzenie możliwości ponownej interwencji publicznej na tych samych obszarach bez odpowiednich mechanizmów ochronnych może naruszyć założenia ekonomiczne projektów już zrealizowanych, obniżyć przewidywalność regulacyjną i podważyć zaufanie przedsiębiorstw do systemu wsparcia publicznego, a tym samym zniechęcić do udziału w przyszłych programach. W związku z tym konieczne jest wprowadzenie mechanizmów ochrony inwestycji do czasu osiągnięcia zakładanego okresu zwrotu i zapewnienie stabilności regulacyjnej w długim horyzoncie.

Po trzecie, projektowane zmiany w zakresie dostępu hurtowego budzą poważne zastrzeżenia. Ograniczenie lub usztywnienie katalogu usług hurtowych może prowadzić do ograniczenia konkurencji na rynku detalicznym, zmniejszenia efektywności wykorzystania infrastruktury finansowanej ze środków publicznych, utrwalenia pozycji beneficjentów pomocy. Szczególnie istotne jest przywrócenie zasady, że katalog usług hurtowych ma charakter minimalny i powinien ewoluować wraz z rozwojem technologii, utrzymanie obowiązkowego charakteru kluczowych usług, takich jak bitstream access (BSA), zapewnienie odpowiednich zasad ustalania opłat hurtowych – aby uniknąć nadmiernej uznaniowości.

Wreszcie należy podkreślić, że rozszerzanie zakresu dopuszczalnej pomocy publicznej na obszary częściowo zagospodarowane rynkowo powinno iść w parze ze wzmocnieniem, a nie osłabieniem mechanizmów konkurencyjnych. W przeciwnym razie istnieje ryzyko, że pomoc publiczna zamiast wspierać rynek, będzie prowadzić do jego zaburzeń.

7. Nowe kategorie pomocy – odporność infrastruktury cyfrowej i cyberbezpieczeństwo

Lewiatan postuluje wprowadzenie nowych kategorii pomocy obejmujących odporność infrastruktury cyfrowej, cyberbezpieczeństwo przedsiębiorstw i sieci, ciągłość działania usług krytycznych.

Dynamiczny wzrost zagrożeń, zarówno w wymiarze cybernetycznym, jak i fizycznym (np. zakłócenia dostaw energii, katastrofy naturalne, działania hybrydowe), powoduje, że infrastruktura cyfrowa staje się jednym z kluczowych elementów bezpieczeństwa gospodarczego UE.

member of



member of



Konfederacja Lewiatan
ul. Zbyszka Cybulskiego 5
00-727 Warszawa
tel. +48 22 55 99 900
lewiatan@lewiatan.org
www.lewiatan.org

Polish Confederation
Lewiatan
Brussels Office
Avenue de Cortenbergh 168
tel. +32 2 732 12 10

NIP 5262353400
KRS 0000053779
Sąd Rejonowy dla
m. st. Warszawy w Warszawie XIII
Wydział Gospodarczy

Obecne ramy GBER nie przewidują dedykowanych instrumentów wsparcia dla inwestycji w odporność infrastruktury i traktują tego typu inwestycje w sposób rozproszony i pośredni (np. przez regulacje środowiskowe lub infrastrukturalne). Nie uwzględniają specyfiki inwestycji zwiększających odporność systemową.

Brak odpowiedniej kategorii powoduje konieczność każdorazowego notyfikowania pomocy (co wydłuża proces), opóźnienia w realizacji inwestycji i niedostosowanie skali wsparcia do rzeczywistych potrzeb.

Wprowadzenie dedykowanej kategorii umożliwiłoby szybkie uruchamianie wsparcia w sytuacjach kryzysowych, finansowanie inwestycji w systemy zasilania, magazynowania energii, cyberbezpieczeństwa i redundancji oraz zwiększenie odporności infrastruktury telekomunikacyjnej i cyfrowej. Co istotne, inwestycje te mają charakter horyzontalny i wpływają na funkcjonowanie całej gospodarki, dlatego wymagają systemowego ujęcia w GBER.

Proponujemy dodanie do GBER następujących regulacji:

“Article 74a

Aid for resilience of broadband networks and infrastructure

1. Aid for resilience of digital network of broadband networks and infrastructure shall be compatible with the internal market under Article 107(3) of the Treaty and exempted from the notification requirement of Article 108(3) of the Treaty, if the conditions set out in this Article and Chapter I are met.
2. This Article shall not apply to aid in the form of a financial instrument for which the nominal amount of total financing provided to any final beneficiary per project exceeds EUR 150 million and to other forms of aid where the total costs per project exceed EUR 100 million.
3. This Article shall only cover aid granted for investments in:
 - (a) power supply equipment for telecommunication infrastructure,
 - (b) mobile base stations intended for installation on facilities or on vehicles for a limited time, necessary to ensure the continuous availability of electronic communications networks and services as well as their necessary capabilities to prevent, prepare for and respond to natural or man-made disruptions, crises or force majeure that may negatively affect the population.
4. Aid shall be granted for one or more of the following:
 - (a) the production of renewable energy (including renewable fuels);
 - (b) electricity storage;
 - (c) the storage of renewable fuels;
 - (d) energy performance improvement measures;
 - (e) hardware, software and communication systems which are necessary to enable power supply to telecommunication infrastructure, including cybersecurity, metering and monitoring of electricity consumption measures;
 - (f) dedicated infrastructure linked to projects in points (a) to (e) above;

member of



member of



Konfederacja Lewiatan
ul. Zbyszka Cybulskiego 5
00-727 Warszawa
tel. +48 22 55 99 900
lewiatan@lewiatan.org
www.lewiatan.org

Polish Confederation
Lewiatan
Brussels Office
Avenue de Cortenbergh 168
tel. +32 2 732 12 10

NIP 5262353400
KRS 0000053779
Sąd Rejonowy dla
m. st. Warszawy w Warszawie XIII
Wydział Gospodarczy

- (g) mobile base stations indicated in paragraph 3 point (b).
5. The eligible costs shall be the total investment cost.
6. The aid intensity shall not exceed 50 % of the eligible costs.
7. The aid intensity may be increased by 10 percentage points for aid granted to medium-sized enterprises and by 20 percentage points for aid granted to small enterprises.”

“Article 76a

Aid for cybersecurity

1. Aid for cybersecurity shall be compatible with the internal market under Article 107(3) of the Treaty and exempted from the notification requirement of Article 108(3) of the Treaty, if the conditions set out in this Article and Chapter I are met.
2. This Article shall not apply to aid that exceeds EUR 50 million per undertaking per project.
3. This Article shall only cover the operational and investment costs related to the security of processes and infrastructure in order to protect the entity against cyber threats.
4. The eligible costs shall be one or several of the following:
- (a) the costs of investment in tangible and intangible assets;
- (b) the costs of cybersecurity services, including operational technology services, managed security services, threat detection, penetration testing, and vulnerability assessments;
- (c) the cost of trainings.
5. The aid intensity shall not exceed 50 % of the eligible costs.
6. The aid intensity may be increased by 10 percentage points for aid granted to medium-sized enterprises and by 20 percentage points for aid granted to small enterprises.”

8. Elastyczne wykorzystanie inwestycji objętych pomocą publiczną

Lewiatan postuluje wprowadzenie mechanizmu umożliwiającego elastyczne wykorzystanie infrastruktury objętej wsparciem.

Obecne podejście do pomocy publicznej zakłada ścisłe powiązanie inwestycji z określonym celem, wskazanym na etapie wniosku. W praktyce jednak warunki rynkowe, technologiczne i geopolityczne ulegają dynamicznym zmianom. W szczególności w sektorach strategicznych popyt na określone produkty może się gwałtownie zmieniać (np. leki, komponenty technologiczne) i konieczne jest szybkie przekierowanie mocy produkcyjnych. Utrzymywanie infrastruktury w gotowości generuje koszty, które muszą być ekonomicznie uzasadnione. Sztywne ograniczenia zmniejszają efektywność wykorzystania infrastruktury, zwiększają ryzyko inwestycyjne i mogą prowadzić do niewykorzystania potencjału inwestycji.

Wprowadzenie większej elastyczności, oczywiście przy zachowaniu warunków (np. zgodność z interesem publicznym, profil działalności beneficjenta) pozwoli zwiększyć

member of



member of



Konfederacja Lewiatan
ul. Zbyszka Cybulskiego 5
00-727 Warszawa
tel. +48 22 55 99 900
lewiatan@lewiatan.org
www.lewiatan.org

Polish Confederation
Lewiatan
Brussels Office
Avenue de Cortenbergh 168
tel. +32 2 732 12 10

NIP 5262353400
KRS 0000053779
Sąd Rejonowy dla
m. st. Warszawy w Warszawie XIII
Wydział Gospodarczy

odporność gospodarki na kryzysy i poprawić efektywność wykorzystania środków publicznych. Umożliwi szybką reakcję na sytuacje nadzwyczajne (np. pandemie, przerwy w łańcuchach dostaw).

9. Harmonogramy pomocy i projekty wieloletnie

Lewiatan postuluje większą elastyczność w zakresie ram czasowych pomocy publicznej.

Projekty inwestycyjne o strategicznym znaczeniu, zwłaszcza w sektorach takich jak infrastruktura, farmacja, energetyka czy technologie, mają charakter wieloletni i często wykraczają poza standardowe cykle budżetowe. Obecne ograniczenia nie uwzględniają rzeczywistego czasu realizacji inwestycji, utrudniają planowanie finansowe i zwiększają ryzyko przerwania projektów lub konieczności ich restrukturyzacji.

Dodatkowo, brak elastyczności w zakresie harmonogramów ogranicza możliwość reagowania na zmiany rynkowe, utrudnia dostosowanie projektów do nowych regulacji lub technologii i zwiększa obciążenia administracyjne.

10. Uproszczenie GBER – kierunek właściwy, ale wymagający pogłębienia

Lewiatan pozytywnie ocenia działania Komisji Europejskiej zmierzające do uproszczenia przepisów GBER, w szczególności:

- uproszczenie zasad kalkulacji pomocy,
- rozszerzenie stosowania uproszczonych metod rozliczania kosztów (SCO),
- ograniczenie obowiązków ewaluacyjnych.

Pomimo deklarowanego celu uproszczenia, projektowane zmiany w wielu obszarach nie prowadzą do realnego zmniejszenia obciążeń administracyjnych po stronie przedsiębiorstw. W praktyce system pomocy publicznej nadal pozostaje skomplikowany, niejednorodny i wymagający wysokich kompetencji prawnych i finansowych. Szczególnie problematyczne jest rozproszenie regulacji pomiędzy różne akty prawne i wytyczne, brak jednolitego podejścia do podobnych kategorii wsparcia, konieczność każdorazowej interpretacji przepisów na poziomie krajowym. W efekcie dostęp do pomocy publicznej jest ograniczony dla części przedsiębiorstw, rosną koszty przygotowania i realizacji projektów, a instytucje wdrażające stosują podejście zachowawcze, co dodatkowo utrudnia dostęp do wsparcia.

Dlatego uproszczenie powinno mieć charakter nie tylko formalny (np. zmiana struktury przepisów), ale przede wszystkim praktyczny, to jest polegający na ograniczeniu liczby warunków i wyjątków, zwiększeniu przewidywalności stosowania przepisów, ujednoliceniu zasad między różnymi kategoriami pomocy.

11. Pewność prawa i ochrona beneficjentów

Lewiatan postuluje wzmocnienie mechanizmów zapewniających pewność prawa oraz ochronę beneficjentów pomocy publicznej.

Jednym z kluczowych problemów obecnego systemu pomocy publicznej jest wysoki poziom niepewności prawnej, wynikający ze złożoności przepisów, ich niejednoznaczności, różnic w interpretacji między państwami członkowskimi, ograniczonego dostępu do wiążących interpretacji.

Zwiększenie zakresu wyłączeń blokowych, choć pożądane, wiąże się jednocześnie z przeniesieniem większej odpowiedzialności na państwa członkowskie i beneficjentów. W praktyce oznacza to, że przedsiębiorstwa ponoszą ryzyko błędnej kwalifikacji pomocy, uznania jej za niezgodną z rynkiem wewnętrznym, konieczności zwrotu środków wraz z odsetkami.

W związku z tym konieczne jest wzmocnienie roli wytycznych i interpretacji KE, zapewnienie większej spójności stosowania przepisów w UE, wprowadzenie mechanizmów ochrony beneficjentów działających w dobrej wierze. Zasadne jest rozwinięcie narzędzi takich jak FAQ, wytyczne, platformy współpracy; zwiększenie dostępności interpretacji KE; stworzenie bardziej przejrzystych baz danych dotyczących udzielonej pomocy.

Z perspektywy przedsiębiorstw kluczowe jest, aby decyzje inwestycyjne mogły być podejmowane w oparciu o stabilne i przewidywalne ramy prawne.

12. Spójność GBER z programami UE i innymi instrumentami wsparcia

Lewiatan postuluje pełne dostosowanie zasad GBER do programów finansowanych ze środków UE oraz innych instrumentów wsparcia.

Obecnie przedsiębiorstwa realizujące projekty współfinansowane ze środków UE (np. Horizon Europe, Innovation Fund, fundusze polityki spójności) muszą funkcjonować w systemie, w którym zasady pomocy publicznej wynikające z GBER różnią się od zasad

member of



member of



Konfederacja Lewiatan
ul. Zbyszka Cybulskiego 5
00-727 Warszawa
tel. +48 22 55 99 900
lewiatan@lewiatan.org
www.lewiatan.org

Polish Confederation
Lewiatan
Brussels Office
Avenue de Cortenbergh 168
tel. +32 2 732 12 10

NIP 5262353400
KRS 0000053779
Sąd Rejonowy dla
m. st. Warszawy w Warszawie XIII
Wydział Gospodarczy

obowiązujących w programach UE. Występują rozbieżności w zakresie poziomów dofinansowania, kosztów kwalifikowalnych, zasad kumulacji pomocy.

W praktyce oznacza to, że przedsiębiorstwa muszą dostosowywać projekty do różnych reżimów prawnych, instytucje wdrażające stosują różne interpretacje. Ujednolicenie zasad pozwoliłoby uprościć proces aplikowania o środki, zwiększyć absorpcję funduszy i poprawić efektywność wsparcia publicznego.

13. Ujednolicenie reżimu dla projektów B+R i innowacyjnych w UE

Lewiatan postuluje ujednolicenie zasad realizacji projektów badawczo-rozwojowych i innowacyjnych w całej Unii Europejskiej.

Obecnie przedsiębiorstwa realizujące projekty B+R i innowacyjne funkcjonują w zróżnicowanych reżimach regulacyjnych, w zależności od programu, źródła finansowania czy państwa członkowskiego. Różnice te dotyczą w szczególności zasad kwalifikowalności kosztów, obowiązków sprawozdawczych, mechanizmów płatności oraz wymogów kontrolnych.

Z perspektywy przedsiębiorstw brak jednolitych ram powoduje zwiększenie złożoności realizacji projektów, wzrost kosztów administracyjnych oraz niepewność regulacyjną. Jednocześnie prowadzi to do zaburzeń warunków konkurencji na rynku wewnętrznym, gdyż podmioty działające w różnych państwach członkowskich podlegają odmiennym zasadom realizacji podobnych projektów.

W ocenie Lewiatana projekty B+R i innowacyjne mogą różnić się poziomem ambicji, zakresem tematycznym czy profilem ryzyka, jednak ich podstawowe warunki realizacji powinny być możliwie jednolite na poziomie UE. Ujednolicenie zasad w zakresie kwalifikowalności kosztów, sprawozdawczości, płatności oraz kontroli pozwoliłoby zwiększyć przewidywalność systemu wsparcia, ułatwić przedsiębiorstwom planowanie inwestycji oraz ograniczyć ryzyko błędów i korekt finansowych.

Ponadto spójny reżim regulacyjny stanowiłby istotny krok w kierunku ograniczenia nadmiernego zróżnicowania przepisów oraz przeciwdziałania tzw. podejściu „audit-driven”, które obecnie w wielu przypadkach determinuje sposób wdrażania projektów.

Uproszczenie i ujednolicenie zasad przyczyni się do zwiększenia efektywności wykorzystania środków publicznych oraz wzmocnienia konkurencyjności przedsiębiorstw działających na rynku europejskim.

14. Równowaga między wsparciem a ochroną konkurencji

Lewiatan podkreśla konieczność zachowania właściwej równowagi między wsparciem inwestycji a ochroną konkurencji na rynku wewnętrznym.

Pomoc publiczna pełni kluczową rolę w korygowaniu niedoskonałości rynku i wspieraniu inwestycji, jednak jej stosowanie musi być wyważone. Celem polityki pomocy publicznej powinno być wspieranie inwestycji przy jednoczesnym ograniczaniu zakłóceń konkurencji. W praktyce oznacza to konieczność projektowania mechanizmów wsparcia w sposób proporcjonalny, zapewnienia przejrzystości i przewidywalności zasad, unikania nadmiernego różnicowania warunków między państwami członkowskimi. Jednocześnie należy podkreślić, że zbyt restrykcyjne podejście ogranicza zdolność UE do konkutowania globalnie, a brak odpowiedniego wsparcia może prowadzić do relokacji inwestycji poza UE.

Dlatego GBER powinien umożliwiać skuteczne wsparcie inwestycji a jednocześnie zapewniać ochronę rynku wewnętrznego, wspierać spójność gospodarczą i konkurencyjność UE jako całości.

Podsumowanie

Konfederacja Lewiatan popiera kierunek rewizji GBER, jednak wskazuje na konieczność jego dalszego dostosowania do realiów gospodarczych, w szczególności poprzez:

- wprowadzenie kategorii projektów strategicznych,
- zwiększenie elastyczności zasad pomocy,
- poprawę pewności prawa,
- lepsze dopasowanie do programów UE,
- wzmocnienie wsparcia dla inwestycji kluczowych dla konkurencyjności i bezpieczeństwa UE.

Bez tych zmian GBER nie będzie w pełni skutecznym narzędziem wspierania transformacji europejskiej gospodarki.