Dziennik Urzędowy
Unii Europejskiej

PL
Seria C

C/2026/4649

23.9.2026

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Uwagi środowiska biznesowego i społeczeństwa obywatelskiego dotyczące przeglądu rozporządzenia (UE) nr 651/2014 w sprawie pomocy państwa (ogólne rozporządzenie w sprawie wyłączeń grupowych – GBER)

(opinia z inicjatyw własnej)

(C/2026/4649)

Sprawozdawca: **Giuseppe GUERINI**

Doradczyni i doradcy	Samuel CORNELLA (z ramienia sprawozdawcy)
Decyzja Zgromadzenia Plenarnego	19.2.2026
Podstawa prawna	Art. 52 ust. 2 regulaminu wewnętrznego
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji
Data przyjęcia przez sekcję	19.5.2026
Data przyjęcia na sesji plenarnej	17.6.2026
Sesja plenarna nr	606
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	215/0/4

1. Wnioski i zalecenia

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY (EKES)

1.1. **Z zadowoleniem przyjmuje** długo oczekiwany wniosek Komisji dotyczący unowocześnienia ogólnego rozporządzenia w sprawie wyłączeń grupowych (GBER) i popiera ogólne cele zmian, w szczególności uproszczenie ram regulacyjnych, doprecyzowanie przepisów dotyczących wyłączeń w zakresie pomocy państwa i dostosowanie ich do zmieniającej się sytuacji gospodarczej, społecznej i technologicznej.

1.2. **Uważa**, że we wniosku osiągnięto odpowiednią równowagę między innowacyjnością a zachowaniem ciągłości. Chociaż w zmienionym tekście wprowadzono liczne nowe elementy i aktualizacje polityki, zachowano podstawową strukturę i logikę systemu wyłączeń grupowych, za pośrednictwem którego Komisja zatwierdziła niektóre kategorie pomocy państwa w ostatnich latach.

1.3. **Pochwala** przewidziane w zmienionych ramach możliwości dostosowania się do nowych priorytetów politycznych, ogólnych celów polityki, konkurencyjności oraz nowych potrzeb społecznych, przy jednoczesnym zachowaniu pewności prawa.

1.4. Docenia **w szczególności** silny nacisk położony na uproszczenie – uznaje to za zgodne z szerszymi celami Komisji dotyczącymi ograniczenia biurokracji i ponoszonych przez przedsiębiorstwa kosztów przestrzegania przepisów. Docenia też szersze stosowanie „uproszczonych metod rozliczania kosztów".

1.5. **Zauważa**, że chociaż zmieniony tekst został uproszczony, rozporządzenie pozostaje długie, złożone i wymagające pod względem technicznym. Z tego powodu zarówno Komisja, jak i państwa członkowskie powinny odpowiednio inwestować w szkolenia i budowanie zdolności administracji na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym – zwłaszcza tych administracji, które nie pracują w pełnym wymiarze czasu nad zachętami dla przedsiębiorstw.

1.6. **Uważa**, że rozszerzenie ogólnego rozporządzenia w sprawie wyłączeń grupowych (GBER) na sektor rolny jest ważną innowacją. Jednocześnie podkreśla potrzebę zapewnienia odpowiedniej koordynacji między GBER a szczegółowymi przepisami rozporządzenia w sprawie wyłączeń grupowych w sektorze rolnym (ABER).

1.7. **Z zadowoleniem przyjmuje** długo oczekiwane uznanie „przedsiębiorstw społecznych" w zmienionych ramach – jest to szczególnie pozytywna zmiana, w pełni zgodna z planem działania Komisji na rzecz gospodarki społecznej i zaleceniem zawartym w sprawozdaniu Letty. EKES zauważa jednak, że aby zmaksymalizować potencjał tej innowacji i uspójnić ją z innymi inicjatywami Komisji, definicję „przedsiębiorstwa społecznego" należy sformułować w taki sam sposób jak w planie działania na rzecz gospodarki społecznej, w którym określono wymogi dotyczące identyfikacji „podmiotów gospodarki społecznej".

1.8. **Zwraca uwagę**, że włączenie przepisów wspierających mieszkania socjalne i przystępne cenowo jest zarówno przydatne, jak i w pełni zgodne z obecnymi priorytetami polityki UE w tej dziedzinie. W związku z tym Komitet podkreśla znaczenie zapewnienia spójności między tymi przepisami a niedawnymi pracami Komisji nad mieszkalnictwem socjalnym w kontekście decyzji (UE) 2025/2630 ([1]) z dnia 16 grudnia 2025 r.

1.9. **Uważa**, że większe wsparcie dla pracowników znajdujących się w szczególnie niekorzystnej sytuacji i osób z niepełnosprawnościami przewidziane w GBER stanowi cenną próbę osiągnięcia złożonej i delikatnej równowagi między propagowaniem pełnego i bezwarunkowego uczestnictwa tych grup w rynku pracy z jednej strony a zapewnieniem odpowiednich mechanizmów ochrony z drugiej strony. Zwraca przy tym uwagę, że beneficjenci pomocy państwa udzielanej na podstawie GBER powinni przestrzegać kryteriów odpowiedzialności społecznej oraz przepisów prawa pracy.

1.10. **Sugeruje** w tym kontekście, aby art. 48 wniosku Komisji obejmował, obok zatrudnienia chronionego, również „przedsiębiorstwa społeczne integracji zawodowej", w których co najmniej 30 % stałych pracowników stanowią osoby z grup w niekorzystnej sytuacji.

1.11. **Uważa**, że przepisy dotyczące pośredników finansowych są przydatne w zakresie, w jakim dążą do równowagi między umożliwieniem skutecznego wykorzystania instrumentów finansowych przez pośredników finansowych a zapobieganiem zakłóceniom konkurencji wynikającym z pozostawienia w rezultacie nadmiernej pomocy dla tych instytucji. Zwraca uwagę, że doświadczenia zdobyte podczas pandemii COVID-19 pokazały, jak ważną rolę mogą odegrać pośrednicy finansowi w szybkim i skutecznym udzielaniu wsparcia przedsiębiorstwom.

2. **Wprowadzenie i kontekst**

2.1. 25 lutego 2026 r. Komisja Europejska rozpoczęła konsultacje publiczne w sprawie długo oczekiwanego projektu zmiany ogólnego rozporządzenia w sprawie wyłączeń grupowych (GBER), obecnie rozporządzenia Komisji (UE) nr 651/2014 ([2]).

([1]) Decyzja Komisji (UE) 2025/2630 z dnia 16 grudnia 2025 r. w sprawie stosowania art. 106 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych, przyznawanej przedsiębiorstwom zobowiązanym do wykonywania usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, i uchylająca decyzję 2012/21/UE (Dz.U. L, 2025/2630, 19.12.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec/2025/2630/oj).

([2]) 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, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2014/651/oj).

2.2. Jak powszechnie wiadomo, w GBER zdefiniowano szczególne kategorie pomocy państwa jako zgodne z przepisami UE, o ile spełniają one określone warunki, i zwolniono je z obowiązku zgłaszania ich Komisji do uprzedniego zatwierdzenia.

2.3. GBER umożliwia zatem państwom członkowskim szybkie i skuteczne przyznawanie pomocy, pod warunkiem że spełnione są warunki ograniczające zakłócenia konkurencji na jednolitym rynku. GBER stanowi obecnie podstawę prawną dla około 69 % wszystkich środków pomocy państwa przyznanych w UE ([3]).

2.4. Ogólnym celem Komisji jest uproszczenie i usprawnienie GBER poprzez zmniejszenie obciążeń administracyjnych i nadanie rozporządzeniu przejrzystszej struktury, która będzie łatwiejsza do zrozumienia zarówno dla organów przyznających pomoc, jak i dla beneficjentów.

2.5. Wniosek Komisji ma również na celu dostosowanie GBER do bieżących przemian społecznych, rynkowych i technologicznych, co nada większą elastyczność opracowywaniu środków pomocy, a zarazem zagwarantuje pewność prawa.

2.6. W związku z tym Komisja zwróciła się do państw członkowskich i wszystkich innych zainteresowanych stron o szybkie zgłoszenie uwag na temat projektu tekstu, tak aby nowe GBER mogło zostać przyjęte i wejść w życie 1 stycznia 2027 r., po wygaśnięciu obecnego rozporządzenia pod koniec 2026 r.

2.7. W poniższych punktach EKES pragnie wnieść swój wkład – w imieniu europejskich przedsiębiorstw i społeczeństwa obywatelskiego – w trwającą reformę GBER.

3. **Uwagi ogólne i szczegółowe**

3.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje długo oczekiwany wniosek Komisji dotyczący unowocześnienia GBER. Komitet popiera ogólne cele zmian, w szczególności poszerzenie zakresu kategorii pomocy wyłączonej z procedury zgłoszenia, uproszczenie ram regulacyjnych, dostosowanie ich do zmieniającej się sytuacji gospodarczej, społecznej i technologicznej oraz doprecyzowanie przepisów dotyczących wyłączeń w zakresie pomocy państwa.

3.2. EKES podkreśla, że szeroko zakrojone wstępne konsultacje Komisji w sprawie GBER były niezwykle przydatne. Takie konsultacje zwiększają przejrzystość i dają zainteresowanym stronom możliwość wyrażenia ich poglądów i oczekiwań, co jest szczególnie istotne, zważywszy, że GBER jest rozporządzeniem Komisji.

3.3. EKES podkreśla, że GBER stanowi obecnie podstawę prawną większości środków pomocy państwa przyznawanych w ramach jednolitego rynku. Z uwagi na pierwszoplanową rolę GBER konieczne jest jego usprawnienie i uproszczenie zgodnie z wynikami konsultacji. Wyniki pokazują bowiem, że 35,79 % respondentów opowiada się za ograniczeniem biurokracji, a 40,90 % domaga się poprawy czytelności i przyjazności dla użytkownika ram GBER.

3.4. Komitet uważa, że we wniosku osiągnięto odpowiednią równowagę między innowacyjnością a zachowaniem ciągłości. Chociaż w zmienionym tekście wprowadzono liczne nowe elementy i aktualizacje polityki, zachowano podstawową strukturę i logikę systemu wyłączeń grupowych, za pośrednictwem którego Komisja zatwierdziła niektóre kategorie pomocy państwa w ostatnich latach. Komitet docenia przewidziane w zmienionych ramach możliwości dostosowania się do nowych priorytetów politycznych, ogólnych celów polityki oraz nowych potrzeb społecznych, przy jednoczesnym zachowaniu pewności prawa i uczciwej konkurencji między przedsiębiorstwami. Zadbanie o to, by większej elastyczności towarzyszyły zabezpieczenia przed rozbieżnymi praktykami krajowymi, pomogłoby utrzymać równe warunki działania.

([3]) Komunikat prasowy Komisji z 26 lutego 2026 r., Komisja zaprasza do zgłaszania uwag na temat projektu nowego ogólnego rozporządzenia w sprawie wyłączeń grupowych w dziedzinie pomocy państwa.

3.5. EKES z zadowoleniem przyjmuje w szczególności silny nacisk położony na uproszczenie – uznaje to za zgodne z szerszymi celami Komisji dotyczącymi ograniczenia biurokracji i ponoszonych przez przedsiębiorstwa kosztów przestrzegania przepisów. W związku z tym Komitet aprobuje szersze stosowanie „uproszczonych metod rozliczania kosztów", takich jak stawki ryczałtowe, koszty jednostkowe i kwoty ryczałtowe, które mogą znacznie zmniejszyć obciążenia administracyjne zarówno dla organów przyznających pomoc, jak i beneficjentów, a zarazem utrzymać odpowiednie zabezpieczenia wykorzystania zasobów publicznych.

3.6. EKES zauważa, że chociaż w wyniku przeglądu wprowadzono do tekstu istotne uproszczenia, rozporządzenie pozostaje długie, złożone i wymagające pod względem technicznym. Z tego powodu Komisja i państwa członkowskie powinny odpowiednio inwestować w szkolenia i budowanie zdolności administracji na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym – zwłaszcza tych, które nie pracują w pełnym wymiarze czasu nad zachętami dla przedsiębiorstw – tak aby więcej organów publicznych było w stanie w pełni wykorzystać możliwości oferowane przez GBER zamiast nadmiernie polegać na prostszych i mniej uciążliwych zasadach de minimis.

3.7. EKES popiera opracowanie wytycznych towarzyszących zmienionemu rozporządzeniu GBER, zgodnie z wnioskiem Komisji. Najlepiej byłoby, gdyby ten dokument miał formę tekstu prawnego opatrzonego uwagami – byłby przydatny zarówno dla organów przyznających środki, jak i dla beneficjentów, w szczególności dla MŚP, które mogą mieć ograniczone zdolności administracyjne. Komitet uważa, że ten dokument powinien być regularnie aktualizowany, tak aby odzwierciedlał konkretne zmiany we wdrażaniu oraz odpowiednie orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości. EKES wzywa również Komisję, by przeprowadziła konsultacje publiczne w sprawie projektu planowanych wytycznych przed ich oficjalnym opublikowaniem.

3.8. EKES uważa, że rozszerzenie GBER na sektor rolny jest ważną innowacją. Jednocześnie podkreśla potrzebę zapewnienia odpowiedniej koordynacji między GBER a szczegółowymi przepisami rozporządzenia w sprawie wyłączeń grupowych w sektorze rolnym (ABER). Celem jest zagwarantowanie spójności i jasności prawa dla organów publicznych i podmiotów gospodarczych, a zarazem zapobieganie nadmiernej kumulacji pomocy.

3.9. EKES uważa uznanie „przedsiębiorstw społecznych" w zmienionych ramach za szczególnie pozytywną zmianę, zgodną z *planem działania Komisji na rzecz gospodarki społecznej* i zaleceniem zawartym w sprawozdaniu Letty. Z zadowoleniem przyjmuje fakt, że przedsiębiorstwa społeczne są uznawane – zarówno w sekcji poświęconej definicjom, jak i w dalszej części dokumentu – za potencjalnych beneficjentów dodatkowego wsparcia, co odzwierciedla ich szczególną rolę i misję. Zauważa jednak, że aby zmaksymalizować potencjał tej innowacji i uspójnić ją z innymi inicjatywami Komisji, definicję „przedsiębiorstwa społecznego" należy sformułować w taki sam sposób jak w planie działania na rzecz gospodarki społecznej, w którym określono wymogi dotyczące identyfikacji „podmiotów gospodarki społecznej".

3.10. EKES odnotowuje, że uwzględnienie „przedsiębiorstw społecznych" w szeregu różnych środków, zamiast ujęcia ich jedynie w odrębnej sekcji, pozwala na właściwe docenienie ich wkładu w szerzej pojętą gospodarkę. Komitet z zadowoleniem przyjmuje również wyraźne dostrzeżenie „niedoskonałości rynku" o charakterze strukturalnym, które mają wpływ na dostęp przedsiębiorstw społecznych do finansowania.

3.11. EKES zwraca uwagę, że włączenie przepisów wspierających mieszkania socjalne i przystępne cenowo jest w pełni zgodne z obecnymi priorytetami polityki UE w tej dziedzinie. W związku z tym Komitet podkreśla znaczenie zapewnienia spójności między tymi przepisami a niedawnymi pracami Komisji nad mieszkalnictwem socjalnym w kontekście decyzji (UE) 2025/2630 z dnia 16 grudnia 2025 r. zastępującej decyzję 2012/21/UE w sprawie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym.

3.12. EKES uważa, że szczególnie pozytywnym elementem rewizji GBER jest poświęcenie uwagi podnoszeniu i zmianie kwalifikacji pracowników w art. 44 projektu wniosku – zgodnie z koncepcją skutecznie funkcjonującej „społecznej gospodarki rynkowej", o której mowa w Traktatach. Jednocześnie ma zastrzeżenia co do art. 44 ust. 3, który może nadmiernie ograniczać możliwość przyznawania pomocy na szkolenia, które przedsiębiorstwa są zobowiązane zapewniać w celu spełnienia wymogów krajowych. W związku z tym proponuje skreślenie art. 44 ust. 3, ponieważ ułatwiłoby to dostęp do wsparcia finansowego na takie szkolenia oraz wzmocniłoby zachęty dla przemysłu do inwestowania w podnoszenie i zmianę kwalifikacji pracowników.

3.13. EKES jest zdania, że zwiększone wsparcie dla pracowników znajdujących się w szczególnie niekorzystnej sytuacji oraz pracowników z niepełnosprawnościami w ramach GBER przyczynia się do realizacji ważnego celu, jakim jest promowanie pełnego i bezwarunkowego udziału tych grup w rynku pracy. Doświadczenia przedsiębiorstw społecznych zajmujących się reintegracją zawodową potwierdzają potencjał gospodarki społecznej w zakresie włączenia społecznego i zawodowego grup znajdujących się w niekorzystnej sytuacji. Powinno to znaleźć odzwierciedlenie w środkach wsparcia specjalnego. Jeżeli chodzi o powiązania między GBER a zatrudnieniem, EKES podkreśla, że przedsiębiorstwa będące beneficjentami pomocy powinny przestrzegać kryteriów odpowiedzialności społecznej.

3.14. EKES uważa, że przewidziana w ramach GBER możliwość przyznania pomocy przedsiębiorstwom znajdującym się w trudnej sytuacji w pewnych ograniczonych okolicznościach stanowi pozytywną zmianę w porównaniu z tradycyjnym podejściem. W tym podejściu zasadniczo uznawano, że takie wsparcie w znacznym stopniu zakłóca konkurencję, przy czym pomoc można było przyznać wyłącznie na podstawie specjalnych ram prawnych dotyczących pomocy na ratowanie i restrukturyzację. Chociaż proponowane wyjątki pozostają odpowiednio ograniczone, EKES docenia, że można je wykorzystać do wspierania „innowacyjnych przedsiębiorstw" o dużym potencjale wzrostu, borykających się z trudnościami na początkowych etapach rozwoju. Jednakże chociaż projekt GBER nadal zapewnia solidne wsparcie dla badań naukowych i rozwoju na wczesnym etapie, to słabiej wspiera skalowanie technologii – np. instalacje pilotażowe oraz obiekty przemysłowe będące pierwszymi obiektami danego rodzaju. W związku z tym EKES proponuje utworzenie specjalnej kategorii lub rozszerzenie istniejących kategorii w celu finansowania przemysłowych projektów demonstracyjnych.

3.15. Komitet uważa, że przepisy dotyczące pośredników finansowych są przydatne w zakresie, w jakim dążą do równowagi między umożliwieniem skutecznego wykorzystania instrumentów finansowych – takich jak gwarancje, pożyczki i zastrzyki kapitałowe – przez pośredników finansowych a zapobieganiem zakłóceniom konkurencji wynikającym z pozostawienia nadmiernej pomocy tym instytucjom, jeżeli są one zaangażowane w kierowanie pomocy do beneficjentów. EKES zwraca uwagę, że doświadczenia zdobyte podczas pandemii COVID-19 pokazały, jak ważną rolę mogą odegrać pośrednicy finansowi w szybkim i skutecznym udzielaniu wsparcia przedsiębiorstwom.

3.16. Komitet z zadowoleniem przyjmuje uproszczenie przepisów dotyczących pomocy na infrastrukturę – w tym utworzenie jednej sekcji obejmującej różne rodzaje infrastruktury – jako szczególnie pozytywny krok. EKES podkreśla, że lokalna infrastruktura może odgrywać kluczową rolę w ulepszaniu usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym na szczeblu lokalnym, zgodnie z zaleceniami zawartymi w sprawozdaniu Enrica Letty, dotyczącymi wagi zapewnienia obywatelom prawa do pozostania i życia w wybranym przez nich miejscu w UE.

3.17. W tym samym duchu EKES uznaje, że GBER powinno w bardziej spójny sposób odzwierciedlać trwałe ograniczenia terytorialne związane z wyspiarskością i peryferyjnym położeniem – zważywszy że już obecnie uwzględnia specyfikę terytorialną w kontekście rozwoju regionalnego. Komitet jest zatem zdania, że potrzebne są bardziej elastyczne ramy pomocy regionalnej, umożliwiające większą elastyczność w kumulowaniu pomocy, wyższą intensywność pomocy oraz bardziej adekwatne mechanizmy rekompensaty kosztów wynikających z wyspiarskości.

3.18. Komitet pragnie lepiej zrozumieć, w jaki sposób GBER może ewoluować w przyszłości, zgodnie z zapowiedzią zawartą we wniosku, aby zapewnić spójność i koordynację między tym rozporządzeniem a przyszłymi wieloletnimi ramami finansowymi (WRF). Jak sama Komisja stwierdza, WRF mają na celu „płynne połączenie funduszy UE i funduszy krajowych". Lepsze dostosowanie zasad pomocy państwa do instrumentów finansowych UE, zwłaszcza funduszu konkurencyjności, umożliwiłoby skuteczniejsze wykorzystanie funduszy krajowych i unijnych do realizacji priorytetów i osiągania celów strategicznych UE, a zarazem pozwoliło na wykorzystanie zasobów unijnych i krajowych do osiągnięcia wspólnych, długoterminowych celów strategicznych.

3.19. EKES podkreśla, że ważne jest zapewnienie spójności i koordynacji między zasadami pomocy państwa a unijną polityką przemysłową, aby zapobiec utracie produktywności oraz fragmentacji jednolitego rynku. Wzywa zatem Komisję do opracowania „narzędzi, które umożliwiałyby między innymi ściślejszą koordynację na szczeblu UE w celu ograniczenia do minimum niewłaściwej alokacji zasobów i zwiększenia wydajności, przy jednoczesnym zwiększeniu integracji gospodarek krajów UE" ([4]).

([4]) Zob. pkt 3.3.3 opinii EKES-u (Dz.U. C, C/2025/1182, 21.3.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/1182/oj).

3.20. Na zakończenie EKES podkreśla, że pomoc państwa przyznawana przedsiębiorstwom i wyłączona na mocy GBER powinna zapewniać uczciwą konkurencję między przedsiębiorstwami na jednolitym rynku, a jednocześnie nadal być do pogodzenia z ochroną wysokiej jakości zatrudnienia oraz praw pracowniczych. W tym kontekście EKES zwraca się do Komisji o ponowną ocenę środka przewidzianego w art. 24 projektu wniosku (pomoc w formie korzystnego traktowania wynagrodzeń w postaci opcji i warrantów na akcje), tak aby zagwarantować jego zgodność z przepisami prawa pracy, prawami pracowników oraz krajowymi regulacjami dotyczącymi wynagrodzeń i zabezpieczenia społecznego.

Bruksela, dnia 17 czerwca 2026 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Séamus BOLAND