



Ekspertyza CRIDO w zakresie sposobu implementacji zapisów Clean Industrial Deal State Aid Framework (CISAF) w polskim systemie finansowania przedsięwzięć ze środków publicznych

I. Clean Industrial Deal State Aid Framework (CISAF)

1. Wprowadzenie
2. Zakres tematyczny CISAF
3. CISAF jako podstawa dla programów pomocowych umożliwiających udzielanie pomocy publicznej
4. Harmonogram działań przygotowawczych

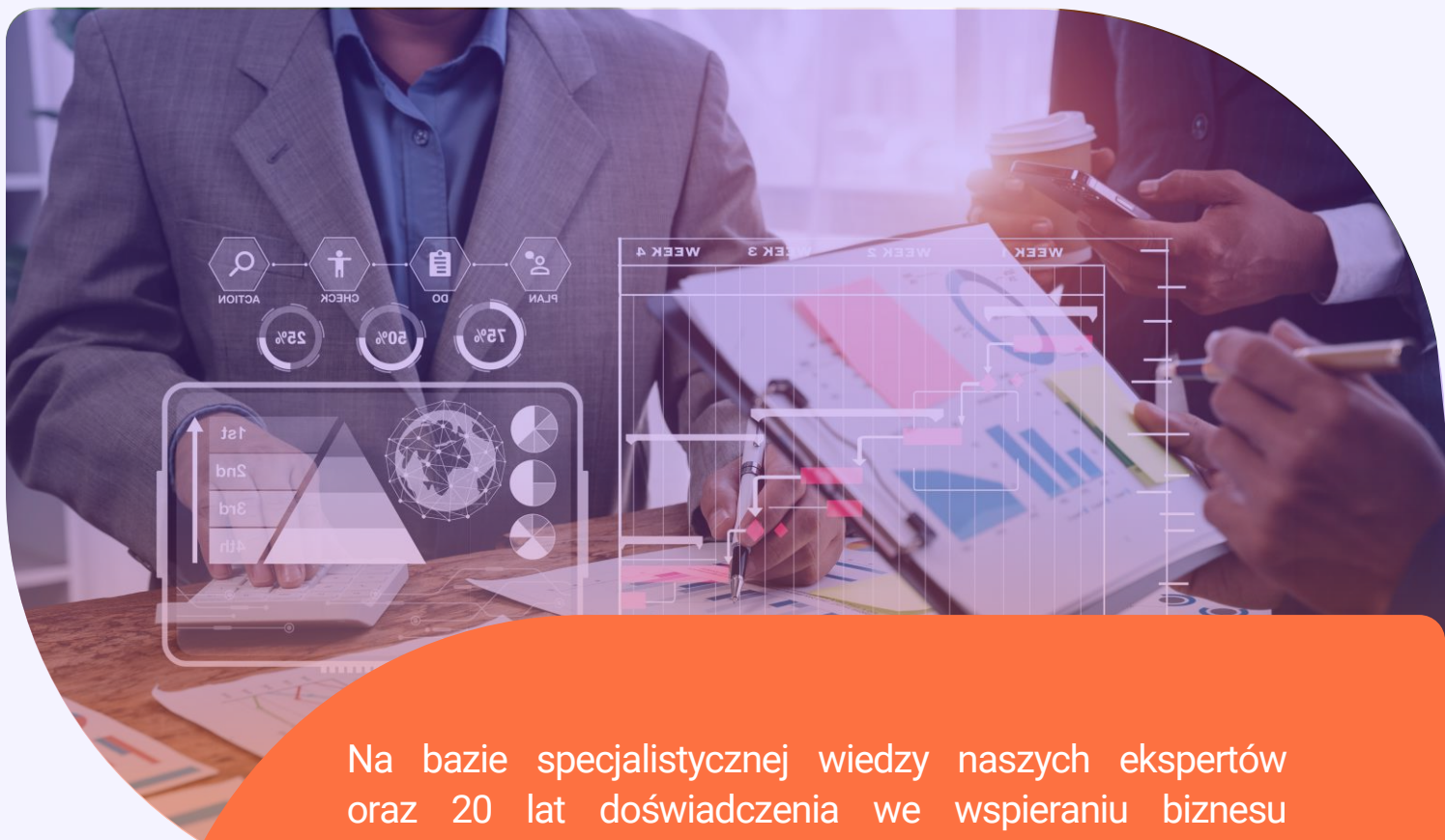
II. Kroki konieczne do podjęcia

1. Analiza potrzeb i określenie możliwych zakresów wsparcia
2. Weryfikacja dostępności źródeł finansowania
3. Przygotowanie możliwości uruchomienia naborów wniosków od strony proceduralnej
4. Komunikacja z interesariuszami

Polskie programy pomocowe zatwierdzone na podstawie TCTF



CRIDO to czołowa polska firma doradcza działająca m.in. w obszarze pozyskiwania finansowania publicznego.



Na bazie specjalistycznej wiedzy naszych ekspertów oraz 20 lat doświadczenia we wspieraniu biznesu opracowaliśmy dokument, w którym prezentujemy nasze rekomendacje w zakresie implementacji zapisów Clean Industrial Deal State Aid Framework w polskim systemie finansowania przedsięwzięć ze środków publicznych.

Naszym celem jest zapewnienie jak najszerszego wykorzystania możliwości, jakie dawać będzie nowa unijna podstawa prawna dla udzielania pomocy publicznej z zakresu Clean Industrial Deal.

Pozwoli to na zwiększenie dostępności wsparcia finansowego dla firm zaangażowanych w transformację gospodarki w kierunku zeroemisyjności.

Clean Industrial Deal State Aid Framework (CISAF)

1. Wprowadzenie

Zgodnie z zapowiedziami **przedstawionymi w Kompasie Konkurencyjności**, 11 marca br. Komisja Europejska opublikowała **Draft Clean Industrial Deal State Aid Framework (CISAF)**. Jest to projekt dokumentu określającego ramowe zasady udzielania przez państwa członkowskie UE pomocy publicznej przyspieszającej wdrażanie założeń Clean Industrial Deal, a więc mającej na celu szybszy rozwój sektora OZE, dekarbonizację przemysłu oraz wsparcie dla wytwarzania czystych technologii (technologii net-zero, technologii zeroemisyjnych).

CISAF zastąpi docelowo Tymczasowe Kryzysowe i Przejściowe Ramy Prawne (TCTF) i będzie obowiązywał przez okres pięciu lat. To nowa podstawa prawna do notyfikacji programów pomocowych, a po ich zaakceptowaniu przez Komisję, do udzielania pomocy publicznej przez państwa członkowskie. Niedawno zamknięte zostały konsultacje publiczne tego dokumentu, a formalne przyjęcie jego ostatecznej wersji zakładane jest jeszcze w II kwartale 2025 roku.

2. Zakres tematyczny CISAF

1

W obszarze **przyspieszenia wdrażania energii z OZE** przewidziane zostało wsparcie inwestycyjne (produkcja paliw RFNBO, magazynowanie RFNBO, biopaliw, biopłynów, biogazu i paliw z biomasy, magazynowanie energii i ciepła, mniejsze projekty w zakresie produkcji energii z OZE) oraz operacyjne (większe projekty dotyczące produkcji energii z OZE), a także mechanizmy wsparcia rozwoju usług elastyczności oraz mechanizmy mocowe.

3

Wsparciem będą mogły także zostać objęte przedsięwzięcia dotyczące **produkcji sprzętu na potrzeby gospodarki zeroemisyjnej (net-zero)**, poszczególnych komponentów dla tego sprzętu, jak również przedsięwzięcia polegające na pozyskaniu nowych lub odzyskaniu surowców krytycznych. Pobudzeniu strony popytowej ma służyć możliwość wprowadzenia przez państwa członkowskie przyspieszonej amortyzacji (aż do pełnego, jednorazowego rozliczenia kosztów) środków trwałych stanowiących elementy rozwiązań zeroemisyjnych.

2

Wsparcie dla projektów z zakresu **dekarbonizacji przemysłu** będzie miało formę wsparcia inwestycyjnego bez ograniczeń co do zastosowanej technologii. Kwalifikowane będą m.in. przedsięwzięcia związane z wykorzystaniem wodoru, magazynowaniem energii czy wychwytem dwutlenku węgla.

Możliwość otrzymania dofinansowania uwarunkowana będzie jednak osiągnięciem minimalnego poziomu redukcji emisji lub poprawy efektywności energetycznej. Przewidziana została również możliwość dofinansowania kosztów inwestycyjnych związanych z produkcją energii z OZE na własne potrzeby.

4

Przewidziana została również możliwość udzielania pomocy mającej na celu **ograniczenie ryzyka inwestorów prywatnych** działających w zakresie CISAF. Pomoc ta może mieć formę kapitału własnego, pożyczek i/lub gwarancji udzielonych spółce celowej lub funduszowi posiadającemu portfel kwalifikujących się projektów, wpisujących się w założenia CISAF. Przyznanie pomocy będzie miało na celu zmniejszenie ryzyka inwestorów prywatnych, którzy zainwestują w ten fundusz/spółkę celową.



W zakresie inwestycji dotyczących wdrażania OZE oraz dekarbonizacji przemysłu maksymalny czas realizacji inwestycji wynosić ma 36 miesięcy od momentu uzyskania wsparcia.

3. CISAF jako podstawa dla programów pomocowych umożliwiających udzielanie pomocy publicznej (1/2)

Zgodnie z założeniami przyświecającymi utworzeniu CISAF, dokument ten wprowadza szereg uproszczeń i rozwiązań korzystnych z punktu widzenia przedsiębiorców, zwiększających dostępność i atrakcyjność udzielanej pomocy publicznej.

A. Możliwość udzielania wyższych kwot pomocy publicznej w ramach programów pomocowych zatwierdzonych w uproszczonym procesie notyfikacji przez KE

Podobnie jak obowiązujące do końca 2025 r. Tymczasowe Kryzysowe i Przejściowe Ramy Prawne, CISAF przewiduje możliwość udzielania pomocy publicznej w kwotach przekraczających maksymalne progi wymienione w art. 4 Rozporządzeniu 641/2014 (GBER). Procedura notyfikacji programów pomocowych, dla których CISAF będzie stanowić podstawę prawną, ma mieć natomiast charakter uproszczony pod względem zakresu i czasu trwania, w porównaniu do notyfikacji programów pomocowych bazujących np. na Wytocznych w sprawie pomocy państwa na ochronę klimatu i środowiska oraz celach związanych z energią (CEEAG). Oznacza to w praktyce możliwość znacznego przyspieszenia procesu uruchomienia funkcjonowania nowych mechanizmów udzielania pomocy dla projektów o istotnie większej skali.

B. Możliwość udzielania pomocy publicznej na obszarach rozwiniętych, wyłączonych z pomocy regionalnej

Również analogicznie do podejścia przyjętego w ramach TCTF, w CISAF nie wprowadzono wykluczenia dla udzielania pomocy na obszarach rozwiniętych.

Ma to szczególne znaczenie w przypadku przeznaczenia pomocy dotyczącej zapewnienia zdolności produkcyjnych w zakresie czystych technologii. W przypadku pomocy publicznej udzielanej w ramach GBER, taki typ przedsięwzięć mógłby się starać o dofinansowanie w ramach regionalnej pomocy inwestycyjnej, tj. o intensywności zgodnej z mapą pomocy regionalnej. W obecnej perspektywie finansowej inwestycje na obszarach rozwiniętych są, zgodnie z tą mapą, wykluczone z możliwości uzyskania pomocy inwestycyjnej.



3. CISAF jako podstawa dla programów pomocowych umożliwiających udzielanie pomocy publicznej (2/2)

Zgodnie z założeniami przyświecającymi utworzeniu CISAF, dokument ten wprowadza szereg uproszczeń i rozwiązań korzystnych z punktu widzenia przedsiębiorców, zwiększających dostępność i atrakcyjność udzielanej pomocy publicznej.

C. Dopuszczenie inwestycji w gaz ziemny jako paliwo przejściowe

W odróżnieniu od przeznaczenia pomocy dotyczącej ochrony środowiska, w tym obniżenia emisyjności zawartego w Rozporządzeniu 651/2014, założenia CISAF dopuszczają wykorzystanie gazu jako paliwa przejściowego w procesie stopniowego ograniczania emisyjności sektora przemysłowego.

Dla projektów wykorzystujących gaz ziemny określone zostały jednak wyższe progi dotyczące minimalnej uzyskiwanej oszczędności energii (30%) i minimalnej redukcji emisji gazów cieplarnianych (60%).

Dodatkowo w niektórych przypadkach wymagane jest zapewnienie technicznej zdolności tych instalacji do pracy wyłącznie z wykorzystaniem wodoru.

D. Wprowadzenie zachęt fiskalnych, takich jak przyspieszona amortyzacja

Zgodnie z zapowiedziami przedstawionymi w dokumencie Clean Industrial Deal, istotnym narzędziem przyspieszającym transformację krajów UE w kierunku gospodarki zero-emisyjnej mają być instrumenty o charakterze fiskalnym w postaci ulg podatkowych.

Przewidzianym w CISAF mechanizmem budowania rynku technologii zeroemisyjnych jest możliwość wprowadzenia przyspieszonej amortyzacji środków trwałych będących elementami tych technologii.

Zastosowanie takiego rozwiązania służyć ma kreowaniu popytu na rozwiązania sektora net-zero.



4. Harmonogram działań przygotowawczych

Komisja Europejska deklaruje, że ostateczna wersja CISAF zostanie przyjęta **w II kwartale tego roku**. Oznacza to, że już w drugiej połowie roku państwa członkowskie mogłyby zgłosić krajowe programy pomocowe do notyfikacji w ramach uproszczonej procedury, a równolegle przygotowywać rozporządzenia stanowiące formalną postawę udzielania pomocy. Bezpośrednio po pozytywnej decyzji notyfikacyjnej mogłyby zostać uruchomione procedury konkursowe i nabory bazujące na tej podstawie prawnej.

Należy przy tym pokreślić, iż pozytywna decyzja KE w odniesieniu do programu pomocowego wskazuje na zasady udzielania dofinansowania. Natomiast określenie samego źródła środków finansowych pozostaje w gestii kraju członkowskiego. Według stanu na kwiecień 2025 r. **Polska posiada jeszcze ok. 313,5 mld PLN niezakontraktowanych środków w ramach funduszy unijnych 2021-2027** oraz znaczną **pulę środków w ramach dostępnej dla Polski alokacji z Funduszu Modernizacyjnego** (budżet Funduszu dla naszego kraju to około 13 mld EUR).

Jeśli przyjąć, że uruchomienie i rozstrzygnięcie konkursów miałyby miejsce w 2026 roku, wówczas okres realizacji projektów, które otrzymały pomoc publiczną na podstawie CISAF (max. 36 miesięcy od momentu uzyskania wsparcia dla projektów w zakresie OZE i dekarbonizacji), mieściłby się w okresie wdrażania programów operacyjnych z perspektywy finansowej UE 2021-2027 (fundusze unijne). Czyli do 2029 roku zgodnie z zasadą n+2. Wymagałoby to jednak wcześniejszego podjęcia działań przygotowawczych przez instytucje zaangażowane we wdrażanie programów operacyjnych oraz innych programów finansowania inwestycji, np. polegających na wprowadzeniu zmian w tych programach, które pozwoliłyby na włączenie nowych podstaw prawnych.

Kroki konieczne do podjęcia

1. Analiza potrzeb i określenie możliwych zakresów wsparcia

Pierwszym krokiem w ramach działań przygotowawczych do implementacji zapisów CISAF powinno być **przeprowadzenie analizy potrzeb inwestycyjnych** polskiej gospodarki w zakresie szeroko pojętego przejścia na gospodarkę o zerowej emisji netto.

Na potrzeby oszacowania wartości niezbędnych inwestycji w zakresie dekarbonizacji powinien zostać podjęty **dialog z organizacjami branżowymi**, w szczególności skupiającymi przedsiębiorstwa energochłonne objęte ETS.

Natomiast skala niezbędnych inwestycji, które pozwolą na osiągnięcie zakładanego wzrostu mocy pochodzącej z OZE, wynika z treści projektu Krajowego Planu w zakresie Energii i Klimatu (KPEiK). Pochodną tych założeń będą **oczekiwane moce zdolności produkcyjnych w zakresie technologii net-zero**.

W tym obszarze kolejnym krokiem powinna być **weryfikacja możliwości wsparcia ww. potrzeb inwestycyjnych** (pod kątem zgodności zakresu tematycznego) poprzez udzielanie dofinansowania zgodnie z zasadami określonymi w CISAF.



2. Weryfikacja dostępności źródeł finansowania

Zakładany harmonogram przyjęcia ostatecznej wersji CISAF oraz wejścia w życie tych przepisów (patrz: strona 9.) czyni zasadnym uwzględnienie tego dokumentu jako podstawy do przygotowania programów pomocowych umożliwiających udzielanie pomocy publicznej w ramach programów operacyjnych z obecnej perspektywy finansowej 2021-2027. W szczególności jest to potencjalnie możliwe w ramach:

- **Programu operacyjnego Fundusze Europejskie dla Nowoczesnej Gospodarki (FENG)** – w zakresie przeznaczenia pomocy dotyczącej czystych technologii (net-zero, technologii zeroemisyjnych). Zakres ten jest zbieżny ze wsparciem, które będzie udzielane w ramach Priorytetu V FENG dotyczącego inicjatywy STEP w zakresie wytwarzania technologii net-zero. Wprowadzana poprzez zapisy CISAF możliwość udzielania pomocy publicznej w wyższych kwotach niż w ramach regionalnej pomocy inwestycyjnej wpisuje się w założenia STEP o finansowaniu przedsięwzięć charakteryzujących się europejską wartością dodaną. Wywieranie wpływu na gospodarkę na poziomie ponadkrajowym wymaga m.in. zapewnienia odpowiedniej skali realizowanych przedsięwzięć.
- **Programu operacyjnego Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko 2021-2027 (FEnIKS)** – w szczególności w zakresie przeznaczenia pomocy dotyczącej przyspieszenia wdrażania energii z OZE i pomocy inwestycyjnej dla mniejszych projektów. Zakres tego przeznaczenia pomocy jest w dużej mierze zbieżny z założeniami działania 2.2 FENX Rozwój OZE. Dla większych projektów dotyczących OZE, dla których CISAF przewiduje pomoc operacyjną, pożądanym rozwiązaniem byłoby uruchomienie dodatkowego programu wsparcia ze środków krajowych. Również w tym przypadku adopcja CISAF umożliwiłaby udzielanie wyższych kwot wparcia, co jest szczególnie istotne w przypadku przedsięwzięć, takich jak np. biometanownie, wymagających poniesienia wysokich nakładów inwestycyjnych.



Oprócz wyżej wymienionych programów operacyjnych CISAF powinien zostać uwzględniony jako podstawa do przygotowania programów pomocowych, na bazie których udzielane będzie wsparcie w ramach **Funduszu Modernizacyjnego**. Zarówno w przypadku projektów w zakresie produkcji energii elektrycznej z OZE, jak i wsparcia dekarbonizacji przedsiębiorstw, szczególnie w przypadku przedsiębiorstw energochłonnych.

3. Przygotowanie możliwości uruchomienia naborów wniosków od strony proceduralnej



Aby możliwe było uruchomienie procedur konkursowych w ramach istniejących programów operacyjnych i programów finansowania bezpośrednio po zatwierdzeniu CISAF jako obowiązującej podstawy do notyfikacji przez KE krajowych programów pomocowych, konieczne jest podjęcie działań przygotowawczych z odpowiednim wyprzedzeniem.

Po przeprowadzeniu analiz opisanych w punktach 1. i 2. kolejnym krokiem powinno być przygotowanie założeń programów pomocowych, ich konsultacja z KE w ramach dialogu nieformalnego i formalne zgłoszenie do notyfikacji po zatwierdzeniu ostatecznej wersji CISAF.

Informacje dotyczące programów pomocowych bazujących na TCTF wskazują, że niektóre z nich były zatwierdzane w czasie około 6-8 tygodni.

Równoległy strumień prac dotyczyć powinien przygotowania dokumentacji naboru w trybie konkursowym lub w trybie potwierdzenia spełniania wymogów warunkujących uzyskanie dofinansowania (analogicznie do tzw. grantu rządowego).

4. Komunikacja z interesariuszami

Bardzo istotna dla efektywnego wdrożenia mechanizmów wsparcia bazujących na CISAF będzie **szeroka i otwarta komunikacja z potencjalnymi wnioskodawcami**.

Konieczność zrealizowania inwestycji w okresie 36 miesięcy od uzyskania wsparcia obowiązująca dla inwestycji w zakresie rozwoju OZE lub dekarbonizacji powoduje, iż również po stronie wnioskodawców przygotowania do realizacji przedsięwzięć powinny zostać podjęte z wyprzedzeniem. Wymaga to jednak wyprzedzającego poinformowania wnioskodawców przez instytucje o planowanych do uruchomienia nowych mechanizmach wsparcia, ze wskazaniem zakładanego horyzontu czasowego oraz źródła finansowania przedsięwzięć.

Wcześniejsze formalne przygotowanie inwestycji przez wnioskodawców jest zgodne z zasadą efektu zachęty, a równocześnie umożliwi w miarę szybką realizację przedsięwzięć po uzyskaniu wsparcia ze środków publicznych. Będzie to miało przełożenie na przyspieszenie uzyskania środowiskowych rezultatów przeprowadzonej interwencji.



Polskie programy
pomocowe
zatwierdzone
na podstawie TCTF

Polskie programy pomocowe zatwierdzone na podstawie TCTF

Polska wdrożyła szereg programów pomocowych opartych na Tymczasowych Kryzysowych i Przejściowych Ramach Prawnych (TCTF), które miały na celu wsparcie gospodarki w obliczu wyzwań związanych z agresją Rosji na Ukrainę oraz kryzysem energetycznym.

Łącznie zgłoszono kilkanaście takich programów, które obejmowały poniższe obszary wsparcia.

Wsparcie płynności finansowej przedsiębiorstw

(np. gwarancje kredytowe, subsydiowane pożyczki), w tym dla producentów rolnych

Wypłata rekompensat z tytułu braku zapłaty za sprzedane produkty rolne podmiotowi skupującemu

Pokrywanie dodatkowych kosztów związanych z podwyżkami cen gazu ziemnego i energii elektrycznej

(tzw. tarcza energetyczna, pomoc dla sektorów energochłonnych)

W porównaniu jednak do programów pomocowych na podstawie TCTF zgłoszonych przez inne kraje (link do pełnego wykazu: https://competition-policy.ec.europa.eu/document/download/1b687754-5eab-4447-bcbb-da0eb9ae61b9_en?filename=State_aid_TCTF_decisions.pdf) w stosunkowo niewielkim stopniu wykorzystane zostały możliwości szerszego wspierania działań inwestycyjnych.

W tym zakresie zatwierdzone zostały dwa programy pomocowe.

SA.109581(2023/N) – TCTF:

Pomoc publiczna na realizację projektów inwestycyjnych o znaczeniu strategicznym dla przejścia na gospodarkę o zerowej emisji netto – decyzja z 17.09.2024 r. – finansowany ze środków budżetu państwa

SA.112460 (2024/N) – TCTF:

Wsparcie wykorzystania magazynów i innych urządzeń do stabilizacji sieci – program dla przedsiębiorców – decyzja z 3.10.2024 r. – finansowany ze środków Funduszu Modernizacyjnego i KPO

Polska w niewielkim stopniu skorzystała więc z możliwości udzielania pomocy publicznej na korzystniejszych zasadach (niż wynikające z Rozporządzenia 651/0214) na projekty związane z przejściem na gospodarkę zeroemisyjną, jakie określone zostały w ramach TCTF.

CRIDO

Warszawa

ul. Towarowa 28
00-839 Warszawa

Kraków

ul. Kalwaryjska 33
30-509 Kraków

+48 22 324 59 00

crido@crido.pl

www.crido.pl