



REGIONALNE DRŽAVNE POTPORE

Cilj regionalnih državnih potpora jest poticanje gospodarskog razvoja i stvaranja novih radnih mjesta u europskim regijama u najnepovoljnijem položaju.

PRAVNA OSNOVA

Članak 107. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU), a posebno njegov članak 107. stavak 3. točke (a) i (c).

Uredba Vijeća (EZ) br. 994/98 od 7. svibnja 1998. o primjeni članka 92. i 93. Ugovora o osnivanju Europske zajednice na određene kategorije horizontalnih državnih potpora (Ovlašćujuća uredba).

Uredba Komisije (EU) br. 651/2014 od 17. lipnja 2014. o ocjenjivanju određenih kategorija potpora spojivima s unutarnjim tržištem u primjeni članka 107. i 108. UFEU-a (Uredba o općem skupnom izuzeću). Uredba o općem skupnom izuzeću izmijenjena je Uredbom Komisije (EU) 2017/1084 od 14. lipnja 2017. u vezi s potporama za infrastrukturu luka i zračnih luka, pragovima za prijavu potpora za kulturu i očuvanje baštine i potpora za sportsku i višenamjensku rekreativnu infrastrukturu te regionalnim operativnim programima potpore za najudaljenije regije.

„Smjernice za regionalne državne potpore za razdoblje 2014. – 2020.” (2013/C 209/01) (u daljnjem tekstu: Smjernice) Komisija je donijela 19. lipnja 2013., a na snagu su stupile 1. srpnja 2014.

KONTEKST

Državne potpore, bez obzira na svoj oblik, općenito znače svaku pomoć koju nacionalna javna tijela dodjeljuju određenim poduzećima (gospodarskim subjektima). Ta vrsta potpore nije spojiva s unutarnjim tržištem ako narušava tržišno natjecanje i utječe na trgovinu, osim ako je drugačije predviđeno Ugovorima. Programe potpore potrebno je nadzirati te su stoga države članice u skladu s člankom 108. stavkom 3. UFEU-a dužne Komisiji unaprijed prijaviti svaki plan za dodjelu takve potpore. Usvajanjem „Ovlašćujuće uredbe” Vijeće je Komisiji omogućilo da utvrdi izuzeća (donošenjem uredbi o skupnom izuzeću za državne potpore) te tako odredi posebne kategorije državnih potpora koje se smatraju spojivima s unutarnjim tržištem i koje nije potrebno prethodno prijaviti Komisiji.

Kao jedno od predviđenih izuzeća državne se potpore u određenim regijama mogu smatrati spojivima s unutarnjim tržištem. Takva se vrsta potpore naziva regionalnom potporom čija je svrha potpora gospodarskom razvoju i stvaranju radnih mjesta.



Uredbom o općem skupnom izuzeću utvrđene su posebne odredbe kojima se definiraju uvjeti pod kojima su programi regionalnih potpora spojivi sa zajedničkim tržištem i izuzeti iz obveze prethodnog prijavljivanja. Slijedom Uredbe o općem skupnom izuzeću Komisija pruža smjernice za mjere potpore koje nisu izuzete iz prijavljivanja, uključujući smjernice za regionalne potpore. Smjernice se primjenjuju na prijavljene regionalne programe potpore i pojedinačne potpore.

VRSTE POTPORA I UVJETI DODJELE

Pravila iz Smjernica državama članicama služe kao temelj za pripremu karata regionalnih potpora s pomoću kojih se mogu odrediti: (1) područja u kojima trgovačka društva mogu primiti regionalnu državnu potporu i (2) intenzitet navedene potpore.

A. Područje primjene

Smjernice se u načelu primjenjuju na sve sektore gospodarske aktivnosti. Ipak, ne primjenjuju se na sljedeće aktivnosti:

- sektore u kojima regionalna potpora nije spojiva s unutarnjim tržištem: industriju čelika i sektor sintetičkih vlakana;
- sektore u kojima potpore podliježu posebnim pravnim instrumentima i/ili drugim smjernicama za državne potpore: ribarstvo i akvakultura, poljoprivreda (uz određene posebne iznimke), prijevoz, zračne luke, energetika;
- aktivnosti za koje se smatra da nisu spojive s unutarnjim tržištem, osim ako su ispunjeni opći uvjeti utvrđeni u Smjernicama te dodatni posebni uvjeti: širokopojasne mreže i istraživačke infrastrukture.

Uz već navedeno posebna se pozornost posvećuje potporama za velika poduzeća i operativnim potporama.

- U skladu s člankom 107. stavkom 3. točkom (c) Ugovora regionalna potpora velikim poduzećima nije spojiva s unutarnjim tržištem, osim ako se njome potiču početna ulaganja kojima se stvara nova gospodarska djelatnost ili se ponuda postojećih poduzeća širi na nove proizvode ili nove inovativne postupke;
- potpora poduzećima namijenjena za smanjenje troškova (operativna potpora) nije spojiva s unutarnjim tržištem, osim ako se njome namjeravaju rješavati posebne ili trajne prepreke u regijama u nepovoljnom položaju (npr. smanjenje poteškoća s kojima se suočavaju mala i srednja poduzeća, nadoknada dodatnih troškova u najudaljenijim regijama ili sprečavanje ili smanjenje pada broja stanovnika u vrlo rijetko naseljenim područjima).

B. Ocjenjivanje usklađenosti regionalnih potpora

Prijavljene regionalne potpore podliježu ocjenjivanju Komisije koja provodi analizu kako bi utvrdila premašuje li pozitivan učinak potpore namijenjene za ostvarenje cilja od zajedničkog interesa njezine negativne učinke na trgovinu i konkurentnost. Analiza obuhvaća sljedeće elemente:

- doprinos točno određenom cilju od zajedničkog interesa u skladu s člankom 107. stavkom 3. Ugovora;



- potrebu za državnom intervencijom (ako tržište ne može ostvariti određena materijalna poboljšanja);
- primjerenost mjere potpore ostvarenju cilja od zajedničkog interesa;
- poticajni učinak koji bi prouzročio promjenu ponašanja poduzeća (tj. uključivanje poduzeća u dodatne aktivnosti);
- razmjernost potpore (tj. potpora je ograničena na najmanju mjeru kako bi se potaknula dodatna ulaganja ili aktivnosti);
- izbjegavanje neopravdanih negativnih učinaka na konkurentnost i trgovinu;
- transparentnost (lakši pristup informacijama o dodijeljenim potporama).

Programi potpore koji bi mogli ozbiljno narušiti tržišno natjecanje također mogu podlijetati ex post ocjenjivanju, a Komisija može ograničiti trajanje takvih programa. Ex post ocjenjivanje može se primjenjivati samo na slučajeve programa potpore s velikim proračunima koji obuhvaćaju nove značajke ili podrazumijevaju velike tržišne, tehnološke ili regulatorne promjene.

C. Karta regionalnih potpora – uvjeti dodjele

Države članice moraju na kartama regionalnih potpora odrediti područja koja ispunjavaju uvjete iz članka 107. stavka 3. točaka (a) i (c) (u daljnjem tekstu: područja kategorija „a” i „c”) zajedno s razinama maksimalnog intenziteta potpore. Karte prosljeđuju Komisiji na odobrenje kako bi se poduzećima smještenima u područjima koja su naznačena na kartama mogle dodijeliti regionalne potpore. Gornja granica ukupne pokrivenosti područja kategorije „a” i „c” utvrđena je na 47 % ukupnog broja stanovnika svih 28 država članica.

1. Područja kategorije „a” – članak 107. stavak 3. točka (a) UFEU-a

U Smjernicama je utvrđeno da područja kategorije „a” obuhvaćaju^[1]:

- regije druge razine NUTS-a^[2] čiji bruto domaći proizvod (BDP) po stanovniku mjeren paritetom kupovne moći (KPM) iznosi najviše 75 % prosjeka država EU-27;
- najudaljenije regije.

Gornje granice maksimalnog intenziteta potpore u područjima kategorije „a” su sljedeće:

- 50 % bruto ekvivalenta potpore (BEP-a) za regije druge razine NUTS-a čiji BDP po stanovniku iznosi najviše 45 % prosjeka država EU-27;
- 35 % BEP-a za regije druge razine NUTS-a čiji je BDP po stanovniku između 45 % i 60 % prosjeka država EU-27;
- 25 % BEP-a za regije druge razine NUTS-a čiji BDP po stanovniku iznosi više od 60 % prosjeka država EU-27.

[1]Prilog I. Smjernicama sadrži popis područja kategorije „a” koja ispunjavaju uvjete, raščlanjeno po državama članicama.

[2]NUTS: nomenklatura prostornih jedinica za statistiku.



Navedene gornje granice mogu se uvećati za najviše 20 % u manje razvijenim najudaljenijim regijama, a u ostalim najudaljenijim regijama za 10 %. Maksimalni intenzitet potpore može se povećati za do 20 postotnih bodova za mala poduzeća ili za 10 postotnih bodova za srednja poduzeća.

2. Područja kategorije „c” – članak 107. stavak 3. točka (c) UFEU-a

U Smjernicama se razlikuju dvije vrste područja kategorije „c”:

- unaprijed određena područja kategorije „c”^[3]: područja koja ispunjavaju unaprijed određene uvjete koje države članice mogu odrediti bez daljnjeg obrazloženja; ta kategorija uključuje regije druge razine NUTS-a koje su određene kao područja kategorije „a” za razdoblje 2011. – 2013. te rijetko naseljene regije druge i treće razine NUTS-a, kao i dijelove ili cijela područja koja graniče s regijama treće razine NUTS-a, pod određenim uvjetima;
- područja kategorije „c” koja nisu unaprijed određena^[4]: područja koja mogu odrediti države članice pod uvjetom da ispunjavaju određene socioekonomske kriterije.

Zbog utjecaja gospodarske krize na države članice i u cilju jamčenja kontinuiteta karti regionalnih potpora Smjernicama je predviđena sigurnosna mreža i najniži prag demografske pokrivenosti^[5]. U Smjernicama se navodi pet skupina kriterija za rješavanje socioekonomskih (BDP po stanovniku, nezaposlenost), zemljopisnih (izoliranost) ili strukturnih problema (velike strukturne promjene, pad) kojima se države članice trebaju koristiti pri utvrđivanju područja kategorije „c”.

Gornje granice maksimalnog intenziteta potpore u područjima kategorije „c” su sljedeće:

- 15 % BEP-a u rijetko naseljenim područjima, kao i u područjima (regijama treće razine NUTS-a ili dijelovima tih regija) koja dijele kopnenu granicu sa zemljom izvan Europskog gospodarskog prostora (EGP) ili Europskog udruženja slobodne trgovine (EFTA);
- 10 % BEP-a u područjima kategorije „c” koja nisu unaprijed određena.

Te se gornje granice mogu povisiti u nekadašnjim područjima kategorije „a” (s 10 % BEP-a na 15 %) te u područjima kategorije „c” koja graniče s područjima kategorije „a”. Maksimalni intenzitet potpore može se povećati za do 20 postotnih bodova za mala poduzeća ili za 10 postotnih bodova za srednja poduzeća.

D. Obavijest o odobrenju i srednjoročni pregled

Na temelju odredbi Smjernica svaka država članica morala je Komisiji dostaviti jedinstvenu kartu regionalnih potpora koja će biti valjana od 1. srpnja 2014. do 31. prosinca 2020. Te je karte Komisija pregledala i usvojila te ih objavila u Službenom listu Europske unije te su one tako sastavni dio Smjernica.

[3]Prilog I. obuhvaća posebno utvrđivanje pokrivenosti unaprijed određenih područja kategorije „c”, raščlanjeno po državama članicama.

[4]U Prilogu II. Smjernicama iznesena je metoda utvrđivanja pokrivenosti za područja kategorije „c” koja nisu unaprijed određena.

[5]U Prilogu I. određena je pokrivenost područja kategorije „c” zajedno sa spomenutim prilagodbama.



Tijekom 2016. preispitalo se ispunjavaju li ta područja uvjete za dobivanje regionalne potpore (srednjoročni pregled karata regionalnih potpora), a izmijenjene karte regionalnih potpora vrijedit će od 1. siječnja 2017. do 31. prosinca 2020.

E. Izvještavanje i praćenje

Države članice moraju voditi detaljnu evidenciju o svim mjerama potpore 10 godina od datuma dodjele potpore te Komisiji moraju dostavljati sljedeće:

- godišnja izvješća;
- podatke o svakoj pojedinačnoj mjeri potpore čiji je iznos veći od tri milijuna EUR.

DRŽAVNE POTPORE I KOHEZIJSKA POLITIKA

Projekti za koje je osigurana potpora u okviru kohezijske politike (iz europskih strukturnih i investicijskih fondova) moraju biti u skladu s pravom Unije i nacionalnim pravom^[6]. Odgovornost je država članica da osiguraju usklađenost svojih programa potpore sa zakonodavstvom o državnim potporama, uključujući pravila o regionalnoj državnoj potpori, i u skladu s time analiziraju planirane intervencije u okviru svojih (operativnih) programa te ispune moguće obveze po obavijesti o odobrenju. Proces strateškog programiranja predviđen u okviru kohezijske politike kao i analiza potpora na temelju pravila o državnim potporama ostaju odvojeni, ali i dalje postoji mogućnost da se u određenim slučajevima analiza na kojoj se temelje intervencije kohezijske politike koristi kako bi se opravdala dodjela državne potpore.

Zakonodavni okvir^[7] obuhvaća izričita upućivanja na pravila o državnim potporama, posebno u kontekstu financijskih instrumenata, operacija kojima se ostvaruju prihodi, javno-privatnih partnerstava, trajanja aktivnosti itd. Štoviše, kako bi se olakšala djelotvorna primjena pravila o državnim potporama u državama članicama, isplata sredstava uvjetovana je ispunjenjem obveza (*ex ante* uvjeti)^[8] koje obuhvaćaju uspostavu mehanizama za osposobljavanje osoblja i jačanje administrativnih kapaciteta u tom području u državama članicama.

Primjena pravila o državnim potporama „rizična” je komponenta provedbe kohezijske politike te je često uzrok pogrešaka koje otkrivaju revizori.

U studenome 2018. Vijeće je donijelo Uredbu (EU) 2018/1911 o izmjeni Uredbe (EU) 2015/1588 o primjeni članka 107. i 108. Ugovora o funkcioniranju Europske unije na određene kategorije horizontalnih državnih potpora. Cilj joj je poboljšanje međudjelovanja programa financiranja EU-a s pravilima o državnim potporama. Izmjene se odnose na tri područja: nacionalno financiranje u kombinaciji s instrumentima fonda InvestEU; istraživanje, razvoj i inovacije (Obzor Europa, oznaka „Pečat izvrsnosti”) te Potporu za europsku teritorijalnu suradnju.

[6]Članak 6. Uredbe (EU) br. 1303/2013 od 17. prosinca 2013.

[7]Uredba (EU) br. 1303/2013 od 17. prosinca 2013.

[8]Dio II. Priloga XI. Uredbi (EU) br. 1303/2013 od 17. prosinca 2013.



ULOGA EUROPSKOG PARLAMENTA

Parlament je u više navrata izrazio zabrinutost u pogledu dosljednosti između gospodarske, socijalne i teritorijalne kohezije s jedne strane i pravila tržišnog natjecanja s druge strane.

Komisija je tijekom postupka modernizacije državnih potpora (započetog 2012. godine) iznijela svoje prijedloge u skladu s člankom 109. UFEU-a, a s Parlamentom se samo savjetovala te on nije imao pravo glasa pri donošenju Smjernica. Međutim, u svojoj Rezoluciji od 12. lipnja 2013. o regionalnoj politici kao dijelu šireg plana državnih potpora Parlament je podupro nacrt smjernica Komisije, pozvao na veću dosljednost s Uredbom o općem skupnom izuzeću i drugim smjernicama te izrazio zabrinutost u pogledu usklađenosti pravila o državnim potporama s primjenom instrumenata kohezijske politike (europski strukturni i investicijski fondovi), posebno u pogledu jednakog postupanja prema područjima koja pripadaju istim regionalnim kategorijama unutar okvira kohezijske politike. Parlament je pozvao na to da se ukupna pokrivenost regionalnih potpora održi ili poveća iznad prethodne gornje granice od 45 % te je podržao uspostavu sigurnosne mreže za prijašnje regije kategorije „a” i uvođenje posebnih odredbi za rijetko naseljene, najudaljenije i otočne regije. Također je istaknuo potrebu za posebnim odstupanjima, osobito u područjima koja su najteže pogođena gospodarskom krizom.

Parlament smatra da bi državne potpore prije svega trebale biti namijenjene za mala i srednja poduzeća, ali da bi isključenje velikih poduzeća moglo dovesti do gubitka radnih mjesta te da bi stoga ta poduzeća pravo na potporu trebala imati u područjima kategorije „c”, što je pak potrebno posebno nadzirati.

Parlament je u svojoj Rezoluciji od 13. rujna 2016. o provedbi tematskog cilja „jačanje konkurentnosti malih i srednjih poduzeća” pozvao Komisiju da uspostavi uvjete za državne potpore kojima se neće diskriminirati mala i srednja poduzeća i koji će biti u skladu s potporom za poduzeća u okviru kohezijske politike te da u potpunosti iskoristi programe potpore koji se temelje na Uredbi o općem skupnom izuzeću, pri čemu je objasnio vezu između pravila o europskim strukturnim i investicijskim fondovima za mala i srednja poduzeća i pravila o državnim potporama.

U svojoj Rezoluciji od 17. travnja 2018. o jačanju gospodarske, socijalne i teritorijalne kohezije u Europskoj uniji: izvješće Europske komisije Parlament je smatrao da je potrebno ubrzati postupke državne potpore ondje gdje je potrebno usklađivanje. Parlament je također izrazio podršku za dosljedan i usklađeniji tretman europskih fondova u okviru izravnog upravljanja i kohezijskih fondova kad je riječ o državnim potporama.

U svojoj Rezoluciji od 6. srpnja 2017. o promicanju kohezije i razvoja u najudaljenijim regijama Unije: provedba članka 349. UFEU-a Parlament je pozvao Komisiju da se osloni na članak 107. stavak 3. točku (a) i članak 349. UFEU-a u Smjernicama o regionalnim državnim potporama i Uredbi o općem skupnom izuzeću kako bi se doprinijelo gospodarskom i socijalnom razvoju najudaljenijih regija te kako bi im se posvetila veća pozornost.



Diána Haase / Marek Kołodziejcki
04/2019

