



REGIONALNA DRŽAVNA POMOČ

Regionalna državna pomoč je namenjena podpiranju gospodarskega razvoja in ustvarjanja delovnih mest v najbolj prikrajšanih evropskih regijah.

PRAVNA PODLAGA

Člen 107 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU), zlasti člen 107(3)(a) in (c).

Uredba Sveta (ES) št. 994/1998 z dne 7. maja 1998 o uporabi členov 92 in 93 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti za določene vrste horizontalne državne pomoči (v nadaljnjem besedilu: pooblastitvena uredba).

Uredba Komisije (EU) št. 651/2014 z dne 17. junija 2014 o razglasitvi nekaterih vrst pomoči za združljive z notranjim trgovom pri uporabi členov 107 in 108 PDEU (v nadaljnjem besedilu: uredba o splošnih skupinskih izjemah). Uredba o splošnih skupinskih izjemah je bila spremenjena z Uredbo Komisije (EU) 2017/1084 z dne 14. junija 2017, kar zadeva pomoč za pristaniško in letališko infrastrukturo, pragove za prigrasitev za pomoč za kulturo in ohranjanje kulturne dediščine in pomoč za športno in večnamensko rekreacijsko infrastrukturo ter sheme regionalne pomoči za tekoče poslovanje za najbolj oddaljene regije.

Komisija je 19. junija 2013 sprejela smernice o regionalni državni pomoči za obdobje 2014–2020 (2013/C 209/01), ki so začele veljati 1. julija 2014.

OZADJE

Državna pomoč je na splošno pomoč, ki jo nacionalni javni organi (ne glede na njeno obliko) namenijo nekaterim podjetjem (izvajalcem gospodarske dejavnosti). Če ta oblika pomoči izkrivlja konkurenco in vpliva na trgovino, ni združljiva z notranjim trgovom, razen če je v Pogodbah določeno drugače. Sheme pomoči je treba nadzirati, zato morajo države članice v skladu s členom 108(3) PDEU Komisijo vnaprej obvestiti o vseh načrtih za dodelitev te vrste pomoči. Svet je s sprejetjem pooblastitvene uredbe Komisiji omogočil, da opredeli izjeme (s sprejetjem uredbe o skupinskih izjemah za državno pomoč) in tako posebne vrste državne pomoči razglasi za združljive s skupnim trgovom, torej o njih ni treba predhodno obveščati Komisije.

Med drugim lahko nekatere oblike pomoči izjemoma obravnavamo kot združljive z notranjim trgovom v nekaterih regijah. Ta vrsta pomoči se imenuje regionalna pomoč in je namenjena podpiranju gospodarskega razvoja in ustvarjanja delovnih mest.

Uredba o splošnih skupinskih izjemah vsebuje posebne določbe o opredelitvi pogojev, pod katerimi so sheme regionalne pomoči združljive s skupnim trgovom in zanje ne



velja obveznost priglasitve. Poleg te uredbe Komisija določa smernice o ukrepih pomoči, za katere ne velja oprostitev obveznosti priglasitve, kar vključuje tudi smernice o regionalni pomoči. Smernice se uporabljajo za priglašene sheme regionalne pomoči in individualno pomoč.

VRSTE POMOČI IN POGOJI ZA DODELITEV

Pravila iz teh smernic so podlaga državam članicam za pripravo kart regionalne pomoči, s katerimi lahko opredelijo: (1) območja, na katerih lahko podjetja prejmejo regionalno državno pomoč, in (2) intenzivnost te pomoči.

A. Področje uporabe

Smernice se načeloma uporabljajo za vse sektorje gospodarske dejavnosti. V področje njihove uporabe pa niso vključene naslednje dejavnosti:

- sektorji, v katerih regionalna pomoč ni združljiva z notranjim trgovom: jeklarska industrija in sektor sintetičnih vlaken;
- sektorji, v katerih za pomoč veljajo posebni pravni instrumenti in/ali druge smernice o državni pomoči: ribištvo in akvakultura, kmetijstvo (z nekaterimi posebej določenimi izjemami), promet, letališča in energetski sektor;
- dejavnosti, ki se obravnavajo kot nezdružljive z notranjim trgovom, razen če so izpolnjeni splošni pogoji, določeni v smernicah, in posebni drugi pogoji: širokopasovna omrežja in raziskovalna infrastruktura.

Poleg tega se pomoč, ki se nameni velikim podjetjem, in operativna pomoč obravnavata posebej:

- regionalna pomoč velikim podjetjem v skladu s členom 107(3)(c) Pogodbe ni združljiva z notranjim trgovom, razen če gre za podporo prvotnih naložb, s katerimi se ustvarja nova gospodarska dejavnost ali se obstoječa ponudba razširi na nove proizvode ali nove inovativne procese;
- pomoč podjetjem za zmanjšanje stroškov (operativna pomoč) ni združljiva z notranjim trgovom, razen če se nameni za premagovanje posebnih ali stalnih ovir v prikrašanih regijah (tj. za zmanjšanje težav, s katerimi se soočajo mala in srednja podjetja, za nadomestilo dodatnih stroškov v najbolj oddaljenih regijah ali za preprečevanje izseljevanja prebivalstva z zelo redko poseljenih območij).

B. Ocena združljivosti regionalne pomoči

Komisija opravi oceno priglašene regionalne pomoči, kar pomeni, da se opravi analiza, da se ugotovi, ali je pozitiven učinek te pomoči pri doseganju ciljev v skupnem interesu večji od njenega negativnega učinka na trgovino in konkurenco. Analiza zajema naslednje elemente:

- prispevek k doseganju dobro opredeljenih ciljev v skupnem interesu v skladu s členom 107(3) Pogodbe;
- potrebo po posredovanju države (v razmerah, kjer trg ne more omogočiti nekaterih materialnih izboljšav);
- primernost ukrepov pomoči za doseganje ciljev v skupnem interesu;



- učinek spodbude na spremembo obnašanja podjetij (podjetja na primer začnejo izvajati dodatne dejavnosti);
- sorazmernost pomoči (tj. pomoč je omejena na najnižji znesek za spodbuditev dodatnih naložb ali dejavnosti);
- izogibanje neprimernim negativnim učinkom na konkurenco in trgovino;
- preglednost (lahka dostopnost do informacij o dodeljeni pomoči).

Sheme pomoči, ki bi lahko zelo izkrivljale konkurenco, se lahko ocenijo tudi naknadno, Komisija pa lahko trajanje teh shem omeji. Naknadno ocenjevanje se lahko izvede le v primeru shem pomoči z velikimi proračuni, ki vsebujejo novosti ali so povezane z velikimi tržnimi, tehnološkimi ali regulativnimi spremembami.

C. Karte regionalne pomoči – upravičenost

Države članice morajo na regionalnih kartah pomoči opredeliti območja, ki izpolnjujejo pogoje iz člena 107(3)(a) in (c) (v nadaljnjem besedilu: območja kategorije „a“ in „c“), vključno z ravnmi največje intenzivnosti pomoči. Karte posredujejo Komisiji, ki jih odobri, nakar se lahko podjetjem na območjih, ki so določena na teh kartah, dodeli regionalna pomoč. Zgornja meja za skupno kritje območij kategorije „a“ in „c“ je določena na 47 % prebivalstva v 28 državah članicah EU-28.

1. Območja kategorije „a“ – Člen 107(3)(a) PDEU

Na podlagi smernic se lahko za območja kategorije „a“ določijo naslednja območja^[1]:

- regije NUTS 2^[2] z bruto domačim proizvodom (BDP) na prebivalca, merjenim po standardih kupne moči, ki znaša največ 75 % povprečja EU-27;
- najbolj oddaljene regije.

Zgornja meja za največjo intenzivnost pomoči na območju kategorije „a“ znaša:

- 50 % bruto ekvivalenta nepovratnih sredstev za regije NUTS 2, katerih BDP na prebivalca znaša največ 45 % povprečja EU-27;
- 35 % bruto ekvivalenta nepovratnih sredstev za regije NUTS 2, katerih BDP na prebivalca znaša med 45 % in 60 % povprečja EU-27;
- 25 % bruto ekvivalenta nepovratnih sredstev za regije NUTS 2, katerih BDP na prebivalca znaša več kot 60 % povprečja EU-27.

Zgornje meje se lahko zvišajo za največ 20 % za manj razvite najbolj oddaljene regije in za 10 % za druge najbolj oddaljene regije. Največja intenzivnost pomoči se lahko poveča za največ 20 odstotnih točk za mala podjetja ali za 10 odstotnih točk za srednja podjetja.

2. Območja kategorije „c“ – Člen 107(3)(c) PDEU

Smernice razlikujejo dve vrsti območij kategorije „c“:

[1]V Prilogi I k smernicam je seznam upravičenih območij kategorije „a“ po posameznih državah članicah.

[2]NUTS: skupna klasifikacija statističnih teritorialnih enot.



- predhodno opredeljena območja kategorije „c“^[3]: območja, ki izpolnjujejo vnaprej določene pogoje in jih države članice lahko določijo brez nadaljnje obrazložitve; mednje sodijo regije NUTS 2, ki so bile določene kot območja kategorije „a“ v obdobju 2011–2013, in redko poseljene regije NUTS 2 in NUTS 3, pod določenimi pogoji pa tudi deli regij NUTS 3 ali območja ob teh regijah;
- območja kategorije „c“, ki niso predhodno opredeljena^[4]: območja, ki jih lahko določijo države članice, če izpolnjujejo nekatera socialno-ekonomska merila.

Zaradi posledic gospodarske krize za države članice in z namenom, da se zagotovi neprekinjenost na kartah regionalne pomoči, smernice zagotavljajo varnostno mrežo in najnižji prag za obseg prebivalstva^[5]. V smernicah je določenih pet sklopov meril, ki obravnavajo socialno-ekonomske (BDP na prebivalca, brezposelnost), geografske (izoliranost) ali strukturne probleme (večje strukturne spremembe, upad) in ki naj bi jih države članice uporabljale pri določanju območij kategorije „c“, ki niso predhodno opredeljena.

Zgornja meja za največjo intenzivnost pomoči na območju kategorije „c“ znaša:

- 15 % bruto ekvivalenta nepovratnih sredstev na redko poseljenih območjih (regije NUTS 3 ali deli regij NUTS 3) ob kopenski meji z državo zunaj Evropskega gospodarskega prostora (EGP) ali Evropskega združenja za prosto trgovino (EFTA);
- 10 % bruto ekvivalenta nepovratnih sredstev na območjih kategorije „c“, ki niso predhodno opredeljena.

Te meje se lahko zvišajo na nekdanjih območjih kategorije „a“ (z 10 % bruto ekvivalenta nepovratnih sredstev na 15 %) in na območjih kategorije „c“ ob območju kategorije „a“. Največja intenzivnost pomoči se lahko poveča za največ 20 odstotnih točk za mala podjetja ali za 10 odstotnih točk za srednja podjetja.

D. Priglasitev in vmesni pregled

Na podlagi določb smernic je morala vsaka država članica Komisiji predložiti enotno karto regionalne pomoči, ki velja od 1. julija 2014 do 31. decembra 2020. Komisija je te karte pregledala in sprejela ter jih tudi objavila v Uradnem listu Evropske unije, tako da so sestavni del smernic.

V letu 2016 je potekal pregled upravičenosti območij do regionalne pomoči (vmesni pregled kart regionalne pomoči), spremenjene karte regionalne pomoči pa bodo veljale od 1. januarja 2017 do 31. decembra 2020.

E. Poročanje in spremljanje

Države članice morajo podrobno evidenco o vseh ukrepih pomoči hraniti deset let od datuma dodelitve pomoči in Komisiji predložiti:

- letna poročila in

[3]V Prilogo I je vključena posebna dodelitev za kritje predhodno opredeljenih območij „c“ po posameznih državah članicah.

[4]V Prilogi II k smernicam je določena metoda za dodeljevanje kritja za območja „c“ ki niso predhodno opredeljena.

[5]Kritje za območja kategorije „c“, ki niso predhodno opredeljena, vključno z navedenimi prilagoditvami, je določeno v Prilogi I.



- informacije o vsakem posameznem ukrepu pomoči, ki presega znesek treh milijonov EUR.

DRŽAVNA POMOČ IN KOHEZIJSKA POLITIKA

Projekti, ki se podpirajo v okviru kohezijske politike (z evropskimi strukturnimi in investicijskimi skladi), morajo biti skladni s pravom Unije in nacionalnim pravom^[6]. Države članice morajo poskrbeti, da so njihove sheme pomoči skladne z zakonodajo o državni pomoči, vključno s pravili o regionalni državni pomoči, in torej analizirati poseganja, predvidena v okviru njihovih (operativnih) programov, ter izpolnjevati morebitne obveznosti prigrasitve. Proces strateškega načrtovanja programov v okviru kohezijske politike in analiza pomoči na podlagi pravil o državni pomoči ostajata ločena, čeprav se lahko analiza, na kateri temeljijo poseganja v okviru kohezijske politike, v nekaterih primerih uporabi za utemeljitev državne pomoči.

Zakonodajni okvir^[7] vključuje neposredno upoštevanje pravil o državni pomoči, zlasti v zvezi s finančnimi instrumenti, dejavnostmi, ki ustvarjajo prihodek, javno-zasebnimi partnerstvi, trajanjem dejavnosti itd. Da pa bi države članice spodbudili k dejanski uporabi pravil o državni pomoči, je izplačilo sredstev odvisno od izpolnjevanja obveznosti (predhodne pogojenosti)^[8], ki vključujejo ureditve v državah članicah za usposabljanje zaposlenih in krepitev upravne zmogljivosti na tem področju.

Uporaba pravil o državni pomoči je eno od „tveganih“ področij izvajanja kohezijske politike, saj je pogost vzrok za napake, ki jih odkrijejo revizorji.

Svet je novembra 2018 sprejel Uredbo Sveta (EU) 2018/1911 o spremembi Uredbe Sveta (EU) 2015/1588 o uporabi členov 107 in 108 Pogodbe o delovanju Evropske unije za določene vrste horizontalne državne pomoči. Njen cilj je izboljšati medsebojno povezanost programov financiranja EU s pravili o državni pomoči. Spremembe se nanašajo na tri področja: nacionalno financiranje v povezavi z instrumenti sklada InvestEU; raziskave, razvoj in inovacije (Obzorje Evropa, oznaka „Pečat odličnosti“) ter pomoč za evropsko teritorialno sodelovanje.

VLOGA EVROPSKEGA PARLAMENTA

Evropski parlament je večkrat izrazil zaskrbljenost zaradi nedoslednosti med ekonomsko, socialno in teritorialno kohezijo na eni strani ter pravili konkurence na drugi.

Komisija se je v leta 2012 začetem postopku posodobitve državne pomoči, v okviru katerega je predložila predloge v skladu s členom 109 PDEU, s Parlamentom le posvetovala, tako da slednji pri sprejemanju smernic ni imel besede. Kljub temu pa je v resoluciji z dne 12. junija 2013 o regionalni politiki kot delu širših shem državne pomoči podprl osnutek smernic Komisije, pozval k večji usklajenosti z uredbo o splošnih skupinskih izjemah in drugimi smernicami ter izrazil pomisleke glede tega, ali so pravila o državni pomoči skladna z izvajanjem instrumentov kohezijske politike (evropski strukturni in investicijski skladi), zlasti kar zadeva enako obravnavanje območij, ki sodijo

[6]Člen 6 Uredbe (EU) št. 1303/2013 z dne 17. decembra 2013.

[7]Uredba (EU) št. 1303/2013 z dne 17. decembra 2013.

[8]Del II Priloge XI k Uredbi (EU) št. 1303/2013 z dne 17. decembra 2013.



v isto kategorijo regij v okviru kohezijske politike. Pozval je, naj se splošni obseg regionalne pomoči ohrani ali poveča nad prejšnjo mejo 45 %, ter podprl oblikovanje varnostne mreže za nekdanje regije kategorije „a“ in uvedbo posebnih določb za redko poseljene, najbolj oddaljene in otoške regije. Poudaril je tudi, da so potrebne posebne izjeme, zlasti na območjih, ki jih je gospodarska kriza hudo prizadela.

Parlament meni, da bi morali državno pomoč sicer v prvi vrsti nameniti malim in srednjim podjetjem, se je pa treba zavedati, da bi utegnila izključitev velikih podjetij privedi do izgube delovnih mest, zato bi morala biti ta na območjih kategorije „c“ še naprej upravičena do pomoči, kar pa bi bilo treba še posebej nadzorovati.

V svoji resoluciji z dne 13. septembra 2016 o izvajanju tematskega cilja za povečanje konkurenčnosti malih in srednjih podjetij je pozval Komisijo, naj določi pogoje za državno pomoč, ki ne bodo diskriminirali malih in srednjih podjetij in bodo skladni s pomočjo kohezijske politike za podjetja, ter naj v celoti izkoristi sheme pomoči, ki temeljijo na uredbi o splošnih skupinskih izjemah, obenem pa razjasni povezavo med pravili evropskih strukturnih in investicijskih skladov za MSP in pravili o državni pomoči.

V svoji resoluciji z dne 17. aprila 2018 o krepitvi ekonomske, socialne in teritorialne kohezije v Evropski uniji: sedmo poročilo Evropske komisije je menil, da je treba pospešiti postopke glede državne pomoči, kjer se zahteva skladnost. Prav tako je izrazil podporo za enotno in doslednejšo obravnavo evropskih sredstev, ki se upravljajo neposredno, in sredstev kohezijske politike, namenjenih državni pomoči.

V svoji resoluciji z dne 6. julija 2017 o spodbujanju kohezije in razvoja v najbolj oddaljenih regijah EU: uporaba člena 349 PDEU je pozval Komisijo, naj se pri smernicah o regionalni državni pomoči in uredbi o splošnih skupinskih izjemah bolj opre na člen 107(3)(a) in člen 349 PDEU, da bi prispevala h gospodarskemu in socialnemu razvoju najbolj oddaljenih regij ter si prizadevala za njihovo večje upoštevanje.

Diána Haase / Marek Kołodziejski
04/2019

