



Bruxelles, 2.5.2017.
SWD(2017) 156 final

RADNI DOKUMENT SLUŽBI KOMISIJE

Smjernice o državnoj potpori u financijskim instrumentima Europskih strukturnih i investicijskih (ESI) fondova za programsko razdoblje 2014. – 2020.

IZJAVA O OGRANIČENJU ODGOVORNOSTI

Ovo je radni dokument koji su pripremile službe Komisije. Na temelju primjenjivog prava EU-a u njemu su navedene tehničke smjernice o načinu tumačenja i primjene pravila EU-a u tom području namijenjene kolegama i tijelima uključenima u praćenje, kontrolu ili provedbu europskih strukturnih i investicijskih fondova. Cilj je ovog dokumenta dati objašnjenja i tumačenja službi Komisije u pogledu navedenih pravila kako bi se omogućila provedba programa i potaknula dobra praksa. Ovim se smjericama ne dovodi u pitanje tumačenje Suda i Općeg suda ili odluka Komisije.

Sadržaj

1. KONTEKST	4
2. DRŽAVNA POTPORA NA RAZLIČITIM RAZINAMA FINANCIJSKIH INSTRUMENATA	4
3. POSTOJANJE DRŽAVNE POTPORE U PODRUČJU FINANCIJSKIH INSTRUMENATA	5
3.1. „Državna sredstva” i „pripisivost”	6
3.1.1. <i>ESI fondovi</i>	6
3.1.2. <i>Ostali fondovi EU-a i ESI fondovi kojima izravno ili neizravno upravlja Unija</i>	7
3.1.3. <i>Doprinos iz ESI fondova fondovima EU-a kojima izravno ili neizravno upravlja Unija</i>	8
3.1.4. <i>Vlastita sredstva Grupe EIB-a</i>	9
3.1.5. <i>Vlastita sredstva Grupe EIB-a obuhvaćena jamstvom EFSU-a (Europski fond za strateška ulaganja)</i>	9
3.1.6. <i>Pregled potrebnih procjena kriterija državne potpore prema vrstama sredstava</i>	10
3.2. „Poduzetnici” uključeni u financijske instrumente	11
(3.3.) Prednost	11
3.4. Narušavanje tržišnog natjecanja i utjecaj na trgovinu među državama članicama/na de minimis potporu	13
4. IZUZEĆA OD OBVEZE PRIJAVLJIVANJA	15
(5.) „STANDARDNI” INSTRUMENTI	16
(6.) SLUČAJEVI U KOJIMA JE POTREBNA PRIJAVA DRŽAVNE POTPORE	17

1. KONTEKST

Usklađenost s pravilima o državnim potporama iznimno je važna za očuvanje funkcioniranja unutarnjeg tržišta. Upravo primjena pravila o državnim potporama potiče ekonomsku učinkovitost te sprječava da javna potpora nepotrebno narušava tržišno natjecanje, što bi bilo na štetu cijele Unije. Državna potpora ključni je instrument za stvaranje i održavanje jednakih uvjeta za sve tvrtke. Države članice stoga trebaju osigurati usklađenost s pravilima o državnim potporama kada države članice pružaju potporu putem financijskih instrumenata koje financiraju ili sufinanciraju Europski strukturni i investicijski fondovi.

Važnost pravila o državnim potporama za financijske instrumente naglašava se u nekoliko odredaba iz glave IV. Uredbe o zajedničkim odredbama¹, posebno u člancima 6., 37., 38., 42. i 44. Posebnu pozornost treba posvetiti pitanjima državnih potpora, i to zbog razloga navedenih u nastavku.

- Pravni je okvir za državne potpore znatno izmijenjen 2013./2014. te se njime nude dodatne mogućnosti za osiguravanje usklađenosti državnih potpora.
- Državna potpora može postojati na različitim razinama financijskih instrumenata, uključujući upravitelje fondova i suulagače. Možda nisu svi relevantni dionici svjesni mogućeg postojanja državne potpore na različitim razinama i potrebe da se za sve njih osigura usklađenost državnih potpora.
- Upravitelji fondova i ulagači (financijske institucije, komercijalne banke) često ne poznaju dobro pravila o državnim potporama.
- Prema Uredbi o zajedničkim odredbama financijski instrumenti mogu se upotrebljavati za sve tematske ciljeve. U određenim područjima Komisija nudi takozvane „lako dostupne financijske instrumente” za koje je usklađenost državnih potpora već provjerena.

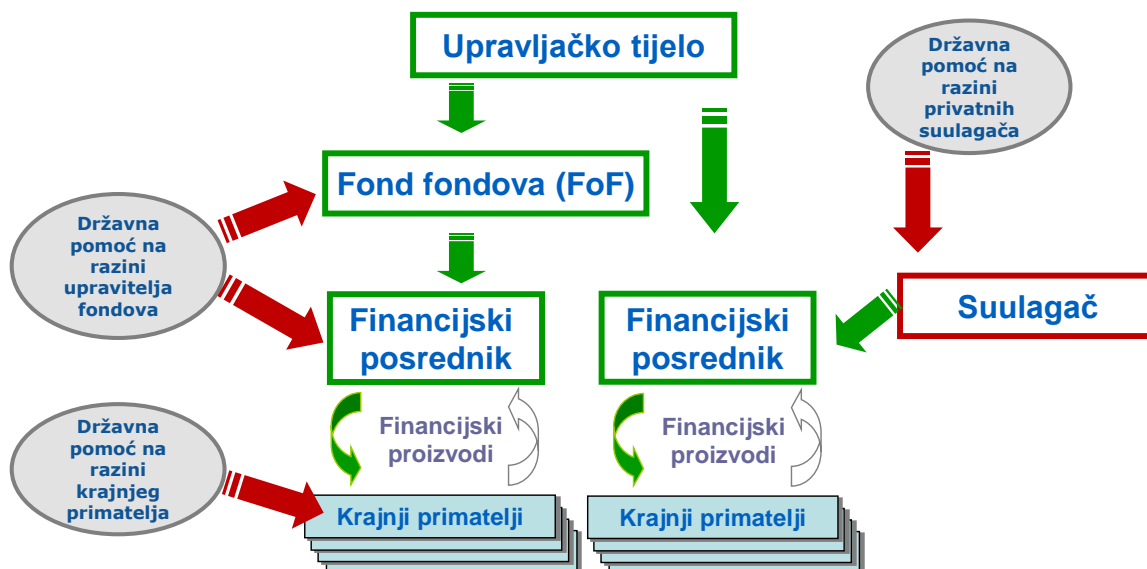
Svrha je ovih smjernica olakšati primjenu pravila o državnim potporama u području financijskih instrumenata i upozoriti na različite mogućnosti postizanja usklađenosti državnih potpora.

2. DRŽAVNA POTPORA NA RAZLIČITIM RAZINAMA FINANCIJSKIH INSTRUMENTATA

Financijski instrumenti često uključuju višeslojne strukture kako bi se stvorili poticaji za gospodarske subjekte (**ulagače**) da osiguraju financijska sredstva za krajnje primatelje. To može biti državna potpora ulagačima i/ili krajnjim primateljima i stoga mora biti u skladu s pravilima o državnim potporama. Osim toga, financijski instrumenti mogu uključivati jedno ili više **tijela koja provode financijski instrument** (npr. financijski posrednici) koja također mogu biti primatelji državne potpore te podliježu pravilima o državnim potporama.

Ovisno o modelu financijskog instrumenta, financijska potpora može biti državna potpora subjektima na sve tri spomenute razine, čak i ako je namjera tijela države članice (među ostalim upravljačko tijelo u skladu s Uredbom o zajedničkim odredbama) osigurati pogodnosti samo krajnjim korisnicima. Potrebno je osigurati usklađenost s pravilima o državnim potporama na svim razinama uključenima u provedbu.

¹ Uredba (EU) br. 1303/2013, SL L 347 od 20.12.2013., str. 320.



U pogledu postojanja državne potpore, u Obavijesti Komisije o pojmu državne potpore („Obavijest Komisije”)² navode se detaljne smjernice koje su relevantne i za financijske instrumente. Ta obavijest sadržava daljnja opća objašnjenja i primjere.

3. POSTOJANJE DRŽAVNE POTPORE U PODRUČJU FINANCIJSKIH INSTRUMENATA

Prema članku 107. stavku 1. Ugovora o funkcioniranju Europske unije („UFEU”) državna potpora definirana je kao svaka potpora koju dodijeli država članica ili koja se dodjeljuje putem državnih sredstava u bilo kojem obliku koja narušava ili prijeti da će narušiti tržišno natjecanje stavljanjem određenih poduzetnika ili proizvodnje određene robe u povoljniji položaj u mjeri u kojoj utječe na trgovinu među državama članicama³.

U skladu s člankom 107. stavkom 1. UFEU-a postojanje državne potpore uključuje sljedeće uvjete⁴:

- potpora dolazi iz „državnih sredstava” i može se „pripisati” državi
- primatelj je „poduzetnik”
- potporom se poduzetnik „stavlja u povoljniji položaj”, odnosno osigurava mu se „prednost”
- potpora „narušava tržišno natjecanje” i „utječe na trgovinu među državama članicama”.

² Obavijest Komisije o pojmu državne potpore iz članka 107. stavka 1. Ugovora o funkcioniranju Europske unije („Obavijest Komisije”), SL C 262 od 19.7. 2016., str. 1., posebice vidjeti stavak 60.

³ Za Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj (EAFRD) i Europski fond za pomorstvo i ribarstvo (EFPR) vrijede posebna pravila o državnoj potpori (vidjeti članak 8. stavak 2. Uredbe (EU) br. 508/2014, SL L 149 od 25.5.2014., str. 1. (Uredba o EFPR-u) i članak 81. stavak 2. Uredbe (EU) 1305/2013, SL L 347 od 20.12.2013., str. 487. (Uredba o EPFRR-u).

⁴ U članku 107. stavku 1. UFEU-a spominju se dodatni uvjeti kao što je „selektivnost” mjere potpore.

Ostali kriteriji iz članka 107. stavka 1. UFEU-a obično su ispunjeni za financijske instrumente koji dobivaju potporu iz ESI fondova te se stoga ne obrađuju u ovim smjernicama.

Kriteriji postojanja državne potpore prema članku 107. stavku 1. UFEU-a kumulativni su. To znači da svi moraju biti ispunjeni kako bi se potpora smatrala državnom potporom. Stoga, ako bilo koji kriterij nije ispunjen, javna potpora nije državna potpora. Taj se test mora provesti na svim trima razinama navedenima u prethodnom tekstu. Daljnje pojedinosti o navedenim kriterijima za postojanje državne potpore navedene su u sljedećim poglavljima smjernica.

3.1. „Državna sredstva” i „pripisivost”⁵

Potpore koja se izravno ili neizravno pruža iz državnih sredstava te pripisivost takve potpore državi uvjeti su za postojanje državne potpore u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a. Često ih se zajedno razmatra pri procjeni mjere u okviru članka 107. stavka 1. UFEU-a jer se oba uvjeta odnose na javno podrijetlo predmetne mjere.

Nacionalna javna sredstva država članica EU-a državna su sredstva u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a. Sredstva koja dolaze iz proračuna Unije također se smatraju „državnim sredstvima” (i mogu se pripisati državi) ako nacionalna tijela imaju diskrecijsko pravo odlučivati o upotrebi tih sredstava.

Nasuprot tome, ako sredstvima Unije izravno ili neizravno upravlja Unija (ili međunarodne institucije), a nacionalna tijela ne odlučuju o njihovoj upotrebi, ta sredstva nisu državna sredstva i ne mogu se pripisati državi.

3.1.1. *ESI fondovi*⁶

Većina ESI fondova relevantnih za kohezijsku politiku troši se u skladu s načelom podijeljenog upravljanja⁷. U podijeljenom upravljanju države članice u pravilu⁸ slobodno odlučuju o upotrebi sredstava te komu se dodjeljuje potpora. S obzirom na to diskrecijsko pravo ESI fondovi i nacionalno javno (su)financiranje smatraju se „državnim sredstvima” te se mogu pripisati državi u skladu s člankom 107. stavkom 1. UFEU-a. To vrijedi čak i kada nacionalna tijela na temelju ugovornih sporazuma povjere provedbu financijskih instrumenata Grupi EIB-a ili kojem drugom subjektu.

Stoga, kad se sredstva iz ESI fondova i nacionalnog javnog (su)financiranja troše u skladu s načelom podijeljenog upravljanja i kada države članice doprinositeljice mogu odlučivati o upotrebi tih sredstava, to su „državna sredstva” koja se mogu pripisati državi u svrhe pravila o državnim potporama. To nadalje znači da financijski instrumenti kojima upravlja upravljačko tijelo ili je upravljanje njima u nadležnosti tog tijela (Članak 38. stavak 1. točka (b) Uredbe o zajedničkim odredbama) podliježu pravilima o državnim potporama.

Primjer:

Upravljačko tijelo koristi se sredstvima iz EFRR-a⁹ za osnivanje fonda za poticanje novoosnovanih malih i srednjih poduzeća. Sredstva iz EFRR-a podliježu podijeljenom upravljanju.

⁵ Za dodatne smjernice o državnom podrijetlu vidjeti odjeljak 3. Obavijesti Komisije.

⁶ Europski strukturni i investicijski fondovi, vidjeti članak 1. stavak 1. Uredbe o zajedničkim odredbama.

⁷ Članak 59. Uredbe (EU, Euratom) br. 966/2012, SL L 298 od 26.10.2012., str. 1. („Financijska uredba”).

⁸ U pogledu odstupanja vidjeti točku 3.1.3. u nastavku.

⁹ Uredba (EU) br. 1301/2013, SL L 347 od 20.12.2013., str. 289.

Sredstva iz EFRR-a u sustavu podijeljenog upravljanja smatraju se „državnim sredstvima”. Pod uvjetom da su ispunjeni svi ostali elementi pojma potpore iz članka 107. stavka 1. UFEU-a, postupak mora biti usklađen s pravilima o državnim potporama. Usklađenost se treba provjeriti na razini upravljanja fondom, na razini ulagača i na razini krajnjih primatelja.

Kad je riječ o financijskim instrumentima koji se provode u okviru Uredbe (EU) 1305/2013 (EPFRR), u pogledu državnih potpora vrijede posebna pravila za primarne poljoprivredne djelatnosti. Na temelju članka 81. stavka 2. EPFRR-a primarne poljoprivredne djelatnosti (proizvodi iz Priloga I.) izuzete su od pravila o državnim potporama u skladu s člankom 42. UFEU-a. S druge strane, djelatnosti koje nisu obuhvaćene Prilogom i koje se podupiru financijskim instrumentima EPFRR-a moraju biti usklađene s općim pravilima o državnim potporama.

Kad je riječ o poljoprivrednim aktivnostima koje se podupiru financijskim instrumentima koji se ne financiraju iz EPFRR-a, vrijede pravila o državnim potporama, osim ako je drugdje drukčije predviđeno.

Kad je riječ o **ribarstvu i akvakulturi**, određena financijska sredstva iz Europskog fonda za pomorstvo i ribarstvo (EFPR) povezana s ribarstvom isključuju se iz primjene pravila o državnim potporama na temelju članka 42. UFEU-a i članka 8. EFPR-a. Prema članku 8. EFPR-a plaćanja koja vrše države članice kao dio sufinanciranih sredstava u okviru Europskog fonda za pomorstvo i ribarstvo (EFPR) u skladu s Uredbom o EPFRR-u (EU) br. 504/2014 u načelu se ne smatraju državnim potporom.

3.1.2. *Ostali fondovi EU-a i ESI fondovi kojima izravno ili neizravno upravlja Unija*¹⁰

Kad je riječ o financiranju iz sredstava Unije koje izravnim ili neizravnim upravljanjem provodi neki subjekt kojem su povjerene te zadaće, uključujući skupinu EIB-a (EIB / EIF), po nalogu Europske komisije (ili druge institucije EU-a ili drugog subjekta EU-a) te stoga nacionalna tijela ne odlučuju o upotrebi tih sredstava, to se financiranje ne smatra državnim sredstvima. Ne može se pripisati državi te stoga nije državna potpora.

Ipak, treba naglasiti da je Financijskom uredbom (EU, EURATOM) 966/2012 („FR”) propisano da financijski instrumenti Unije moraju biti „u skladu s nenarušavanjem tržišnog natjecanja na unutarnjem tržištu i usklađenošću s pravilima o državnim potporama”¹¹. Pravni okvir kojim se uređuju financijski instrumenti Unije, uključujući sporazume sa subjektima kojima su povjerene te zadaće, izradila je Komisija kako bi se osigurala usklađenost s pravilima o državnim potporama. Različiti financijski instrumenti moraju biti oblikovani tako da su usklađeni s pravilima o državnim potporama.

Primjer:

¹⁰ U članku 4. stavku 7. Uredbe o zajedničkim odredbama navode se fondovi Unije koji nisu u sustavu podijeljenog upravljanja s državama članicama.

¹¹ Članak 140. stavak 2. točka (c) Financijske uredbe.

Na zahtjev Komisije EIB uspostavlja fond sa sredstvima iz programa Obzor 2020¹². Sredstva programa Obzor 2020. pripadaju Uniji, a fondom će upravljati EIB takozvanim neizravnim načinom upravljanja.

Sredstva programa Obzor 2020. nisu državna sredstva. Stoga se fond financiran isključivo tim sredstvima ne smatra državnom potporom. Ipak, u skladu s Financijskom uredbom (i uvodnom izjavom 42. Uredbe o Obzoru 2020.) mora se osigurati usklađenost s pravilima o državnim potporama. Stoga pravila koja Komisija utvrđuje za uspostavljanje i provedbu fonda trebaju biti u skladu s pravilima o državnim potporama.

Komisija je donijela uredbu i provedbena pravila za Obzor 2020., posebice sporazum o delegiranju i operativne postupke, kojima se trebaju osigurati usklađenost s pravilima o državnim potporama. Provjerava se i jesu li prijedlozi za osnivanje fonda u okviru Obzora 2020. usklađeni s pravilima programa Obzor 2020.

Ako se fond osnovan sredstvima Obzora 2020. financira i iz drugih javnih izvora (nacionalno javno financiranje ili sredstva iz ESI fondova), taj se dio financiranja može smatrati „državnim sredstvima” koja se mogu pripisati državi samo ako države članice doprinositeljice mogu odlučivati o upotrebi tih sredstava. Za te dijelove financiranja potrebne su dodatne provjere državne potpore ako su ispunjeni svi ostali uvjeti za postojanje državne potpore prema članku 107. stavku 1. UFEU-a.

3.1.3. Doprinos iz ESI fondova fondovima EU-a kojima izravno ili neizravno upravlja Unija

Prema članku 38. stavku 1. točki (a) Uredbe o zajedničkim odredbama države članice mogu dodijeliti financijski doprinos ESI fondova financijskim instrumentima koji su osnovani na razini Unije (kojima izravno ili neizravno upravlja Unija). Takvi doprinosi ne smatraju se državnim sredstvima i njihova se upotreba ne može pripisati državi ako država članica doprinositeljica ne postavlja uvjete za uporabu tih Fondova ESI-a, osim uvjeta da se doprinosi iz ESI fondova ulažu na području države članice doprinositeljice, kako je navedeno u operativnom programu ili programima. Tim se uvjetom ne pripisuju sredstva državi članici s obzirom na to da se ESI fondovi dodjeljuju državama članicama u skladu s pravilima Unije kojima je već utvrđeno u kojoj se državi članici ta sredstva trebaju uložiti¹³.

Ako doprinosi iz ESI fondova ispunjavaju navedene uvjete, oni ne čine državnu potporu u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a. Prema tome, ti doprinosi ne moraju biti u skladu s pravilima o državnim potporama. Umjesto toga, uzimajući u obzir da financijski instrumenti na razini EU-a moraju biti u skladu s pravilima o državnim potporama, kako je objašnjeno u gore navedenoj točki 3.1.2., to znači da se za sredstva Unije i za ESI fondove koji im se dodaju Komisija tijekom oblikovanja instrumenta osigurava usklađenost s pravilima o državnim potporama.

¹² Program Obzor 2020. temelji se na Uredbi (EU) br. 1291/2013, SL L 347 od 20.12.2013., str. 104. („Uredba o Obzoru 2020.”)

¹³ Prema članku 70. Uredbe o zajedničkim odredbama države članice obvezne su podupirati operacije u dotičnom programskom području. Raspodjela sredstava koje država članica stavlja na raspolaganje određuje se metodologijom iz Priloga VII. Uredbi o zajedničkim odredbama te je utvrđena u Provedbenoj odluci Komisije 2014/190/EU.

3.1.4. Vlastita sredstva Grupe EIB-a

Kada Grupa EIB-a (EIB/EIF) ulaže vlastita sredstva na vlastiti rizik, to se prema pravilima o državnim potporama smatra privatnim ulaganjem i nije državna potpora u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a. To znači i da se vlastita sredstva EIB-a/EIF-a, koja se ulažu na *potpuni* vlastiti rizik EIB-a/EIF-a, ne uzimaju u obzir pri izračunu *de minimis* praga, pragova za obavješćivanje ili za izračun intenziteta potpora.

Međutim, ako države članice osiguravaju jamstva ili bilo koju drugu potporu Grupi EIB-a, tada Grupa EIB-a ne ulaže na *potpuni* vlastiti rizik. Stoga se u tim okolnostima ulaganja Grupe EIB-a ne mogu smatrati da su privatne naravi u svrhu politike državnih potpora. Dapače, s obzirom na to da takvo jamstvo uključuje državna sredstva te se može pripisati državi, mora biti u skladu s pravilima o državnim potporama.

Primjer::

U scenariju a) EIB osniva fond vlastitim sredstvima bez ikakve potpore (npr. bez jamstava) država članica ili sredstvima Unije. Sredstva EIB-a smatraju se privatnim sredstvima. Stoga se pravila o državnim potporama ne primjenjuju.

U scenariju b) EIB prima nacionalnu javnu potporu i/ili potporu ESIF-a, primjerice jamstvo za pokriće (dijela) EIB-ova rizika u pogledu novih zajmova. U takvom se slučaju ulaganje EIB-a ne smatra privatnim u svrhu provjere državnih potpora. Ako su ispunjeni i ostali uvjeti za državne potpore, državno jamstvo treba biti u skladu s pravilima o državnim potporama (financira se državnim sredstvima i može se pripisati državi).

3.1.5. Vlastita sredstva Grupe EIB-a obuhvaćena jamstvom EFSU-a (Europski fond za strateška ulaganja)¹⁴

Potpora EFSU-a ne smatra se „državnim sredstvima” i stoga nije državna potpora. Uz to, sredstva su EFSU-a izvan područja primjene Financijske uredbe. Stoga se ne primjenjuje zahtjev za usklađenost s pravilima o državnim potporama iz članka 140. stavka 2. točke (c) Financijske uredbe. Prema tome, nije potrebna kontrola državnih potpora kada Grupa EIB-a upotrebljava vlastita sredstva koja su obuhvaćena jamstvom EFSU-a.

Projekti ili platforme za ulaganja koje podržava EFSU mogu se kombinirati s financijskom potporom (sufinanciranje) iz ESI fondova ili s nacionalnim javnim sredstvima. U takvim slučajevima to dodatno financiranje podliježe pravilima o državnim potporama kako je prethodno objašnjeno u točki 3.1.1.

Postoje i posebne smjernice za kombiniranje ESI fondova i EFSU-a koje sadržavaju upute o državnim potporama¹⁵.

Primjer:

EIB uspostavlja fond vlastitim sredstvima koja su osigurana jamstvom EFSU-a.

¹⁴ Uredba (EU) 2015/1017 o Europskom fondu za strateška ulaganja, SL L 169 od 1.7.2015., stranica 1 (EFSU”)

¹⁵ <https://www.fi-compass.eu/publication/ec-regulatory-guidance/new-guidelines-combining-european-structural-and-investment-funds>

Uspostava fonda i njegova provedba ne uključuju „državna sredstva” i stoga ne podliježu kontroli državnih potpora.

Međutim, ako fond primi dodatna sredstva iz ESI fondova ili nacionalna javna sredstva, potpora za taj dio smatra se „državnim sredstvima”. Ona mora biti u skladu s pravilima o državnim potporama ako su ispunjeni i ostali uvjeti pojma potpore.

Treba napomenuti da sredstva Grupe EIB-a koja su osigurana jamstvom EFSU-a nisu uložena na vlastiti rizik.

Stoga se u tom slučaju ulaganje Grupe EIB-a ne može smatrati privatnim ulaganjem u smislu „vlastitog doprinosa” Grupe EIB-a u kojem nema državne potpore ili doprinosa privatnog ulagača, kako se zahtijeva u skladu s pravilima o državnim potporama.

3.1.6. Pregled potrebnih procjena kriterija državne potpore prema vrstama sredstava

Vrste sredstava				
Sredstva iz ESI fondova (u podijeljenom upravljanju)	Nacionalna javna sredstva	Fondovi kojima se izravno/neizravno upravlja (npr. Obzor 2020., COSME ¹⁶ ili ESI fondovi kojima se izravno/neizravno upravlja ili bezuvjetno preneseni ESI fondovi, vidjeti točku 3.1.3.)	Unije se (bez pokriva rizika ili druge potpore Unije ili nacionalnih javnih sredstava)	Vlastita sredstva Grupe EIB-a (obuhvaćena jamstvom EFSU-a)
Državna sredstva: <input type="checkbox"/> da	Državna sredstva: <input type="checkbox"/> da	Državna sredstva: ne	Državna sredstva: ne	Državna sredstva: ne
Potrebna je usklađenost s pravilima o državnim potporama ¹⁷	Potrebna je usklađenost s pravilima o državnim potporama	Usklađenost s pravilima o državnim potporama osigurava Komisija na razini	Nije potrebna usklađenost s pravilima o državnim potporama	Nije potrebna usklađenost s pravilima o državnim potporama (vidjeti i

¹⁶ Uredba (EU) br. 1287/2013, SL L 347 od 20.12.2013., str. 33. („COSME”).

¹⁷ Posebna pravila o državnim potporama primjenjuju se na EPFRR i EFPR.

	instrumenta		točku 3.1.5.)
Ako se kombiniraju različite vrste sredstava, primjenu pravila o državnim potporama treba provjeriti za svaki dio posebno			

3.2. „Poduzetnici” uključeni u financijske instrumente¹⁸

U skladu s pojmom potpore iz članka 107. stavka 1. UFEU-a potpora se odobrava „poduzetniku”. Sud dosljedno definira „poduzetnike” kao subjekte koji obavljaju gospodarsku djelatnost bez obzira na njihov pravni status i način financiranja¹⁹. „Gospodarska djelatnost” je djelatnost koja se sastoji od ponude robe ili usluga na tržištu.²⁰

Navedena definicija „poduzetnika” podrazumijeva da:

- status subjekta nije odlučujući (na primjer, subjekt koji je dio javne uprave može biti poduzetnik),
- nije važno je li subjekt osnovan u cilju ostvarivanja dobiti (i neprofitni subjekt može na tržištu nuditi robu i usluge),
- klasifikacija subjekta kao poduzetnika uvijek ovisi o konkretnoj djelatnosti (subjekt može imati i ekonomske i neekonomske djelatnosti).

Postojanje državne potpore mora se provjeriti za sve sudionike uključene u financijske instrumente. Stoga bi trebalo provjeriti ispunjavaju li svi sudionici uvjete za „poduzetnika”, osim ako se prisutnost državne potpore može isključiti na temelju drugih zahtjeva iz članka 107. stavka 1. UFEU-a.

Upravitelji fondova i ulagači uključeni u financijski instrument obično se smatraju „poduzetnicima” jer obavljaju gospodarsku djelatnost²¹. Kad je riječ o krajnjim primateljima, situacija može biti drugačija, osobito kad su primatelji pojedinci koji se ne bave gospodarskom djelatnošću ili su uključeni u aktivnosti koje nisu gospodarske prirode.

(3.3.) Prednost²²

Još je jedan kumulativni uvjet za postojanje državne potpore to da se mjerom ostvaruje prednost. Prednost, u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a, svaka je gospodarska korist koju poduzetnik ne bi mogao ostvariti u uobičajenim tržišnim uvjetima, odnosno bez intervencije države.²³ Stoga se prednost (prema tome i državne potpore) može isključiti

¹⁸ Za dodatne smjernice o pojmu poduzetnika vidjeti odjeljak 2. Obavijesti Komisije.

¹⁹ Spojeni predmeti C-180/98 do C-184/98, ECR I-6451, točka 74.

²⁰ Predmet 118/85, ECR 2599, točka 7.

²¹ Ako upravitelj fonda samo upravlja, a nije suulagač, takav upravitelj fonda može se smatrati samo „posrednikom” i nije obuhvaćen pojmom „poduzetnik” iz članka 107. stavka 1. UFEU-a (vidjeti predmet SA.37824; http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/254119/254119_1608806_109_2.pdf); vidjeti i odluku u predmetu SA.36904, točka 71.(b): http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/256075/256075_1711610_153_2.pdf .

²² Za dodatna objašnjenja pojma prednosti vidjeti odjeljak 4. Obavijesti Komisije.

²³ Predmet C-39/94 ECR I-3547, točka 60.

ako su gospodarske transakcije koje provode javna tijela u skladu s uobičajenim tržišnim uvjetima.

Sljedeći su elementi posebno važni pri primjeni načela subjekta u tržišnom gospodarstvu (MEO) na financijske instrumente:

- a) **Za (su)ulagače** nema prednosti (a stoga ni državne potpore) ako je ulaganje provedeno *pari passu* između javnih i privatnih ulagača ili ako je javno ulaganje izvršeno u skladu s tržišnim uvjetima utvrđenima na temelju referentne vrijednosti ili drugim metodama procjene.

Smatra se da je ulaganje *pari passu*²⁴:

- ako ga pod jednakim uvjetima provode javni i privatni ulagači (javni i privatni ulagači dijele iste rizike i nagrade i na istoj su razini subordinacije u odnosu na isti razred rizika u slučaju slojevite strukture financiranja), i
- ako obje kategorije subjekata istodobno interveniraju (ulaganja javnih i privatnih ulagača provode se istom transakcijom ulaganja), i
- ako je intervencija privatnog ulagača od stvarne gospodarske važnosti (RFG²⁵ određuje minimalni prag od 30 %).

Prema točki 35. RFG-a ako su uvjeti ulaganja (na razini ulagača i financijskog posrednika) u skladu s načelom subjekta u tržišnom gospodarstvu, nije potrebno dodatno provjeravati potencijalnu potporu na razini krajnjih primatelja.

Kada se financijskim instrumentima privatnim suulagačima omogućuju financijska ulaganja u društvo ili skupinu društava pod povoljnijim uvjetima nego javnim ulagačima koji ulažu u ista društva, tada ti privatni ulagači mogu ostvariti prednost. Takva prednost može biti u obliku povlaštenih povrata (poticaji na ostvarenje dobiti) ili manje izloženosti gubicima u slučaju slabih rezultata osnovne transakcije u usporedbi s javnim ulagačima (zaštita od pada vrijednosti ulaganja). Potrebno je osigurati usklađenost takve potpore s potrebama ulagača.

U nekim se slučajevima (npr. jamstva ili u nedostatku privatnih ulagača) tržišni uvjeti ne mogu izravno utvrditi s pomoću testa *pari passu*. To međutim ne mora nužno značiti da javna transakcija nije u skladu s tržišnim uvjetima. U takvim se slučajevima usklađenost s tržišnim uvjetima može procijeniti na temelju referentne vrijednosti ili drugim metodama procjene (npr. utvrđivanjem neto sadašnje vrijednosti ulaganja do razine koja bi bila prihvatljiva privatnom poslovnom subjektu u tržišnom gospodarstvu). Ako se utvrdi da je transakcija u skladu s tržišnim uvjetima, to nije državna potpora²⁶.

²⁴ Za dodatne smjernice o transakcijama *pari passu* vidjeti odjeljak 4.2.3.1. točku i. Obavijesti Komisije.

²⁵ Smjernice o državnim potporama za promicanje rizičnih financijskih ulaganja, SL C 19, 22.1.2014., str. 4. („RFG”).

²⁶ Za dodatne smjernice o primjeni testa tržišnog gospodarstva vidjeti odjeljak 4.2.3.2. i odjeljak 4.2.3.4. Obavijesti Komisije.

- b) **Tijela koja provode financijske instrumente/upravitelji fondova/financijski posrednici/fondovi fondova** također mogu biti primatelji državne potpore ako naknada za usluge ili naknade za provedbu financijskog instrumenta premašuju tržišne cijene.

Više je načina da se utvrdi jesu li naknade za tijela koja provode financijske instrumente/upravitelje fondova u skladu s tržišnim cijenama. Na primjer, ako je upravitelj fonda odabran na temelju konkurentnog, transparentnog, nediskriminirajućeg i bezuvjetnog natječajnog postupka, može se smatrati da je njegova naknada u skladu s tržišnim cijenama. Taj zahtjev vrijedi za sve financijske instrumente koji se provode u skladu s pravilima o državnim potporama.²⁷

Ako nema konkurentnog, transparentnog, nediskriminirajućeg i bezuvjetnog natječajnog postupka, usklađenost naknada/povrata troškova s tržišnim uvjetima može se dokazati drugim sredstvima. Kad su naknade/povrati troškova u skladu s pravilima Uredbe o zajedničkim odredbama, standardnim instrumentima opisanima u odjeljku 5. jamči se da je naknada usklađena s tržišnim uvjetima. Kad naknade/povrati troškova nisu u skladu s pravilima Uredbe o zajedničkim odredbama ili kad su izvan područja primjene standardnih instrumenata, usklađenost s tržišnim uvjetima treba pojedinačno procijeniti.

- c) **Razina krajnjih primatelja:** Opća je svrha financijskog instrumenta pružanje potpore krajnjim primateljima. Stoga je u prirodi instrumenta da se krajnjim primateljima može pružiti prednost koju ne bi dobili u uobičajenim tržišnim uvjetima.

Međutim, ako zajam ili jamstvo ispunjavaju uvjete utvrđene u Komunikaciji o referentnoj stopi²⁸ ili odjeljku 3. Obavijesti o jamstvima²⁹, smatra se da su u skladu s tržišnim uvjetima i da stoga nisu državna potpora krajnjim primateljima. Može se pokazati i da su druge vrste potpora u skladu s tržišnim uvjetima. Međutim, s obzirom na to da financijski instrumenti kohezijske politike djeluju kao odgovor na nefunkcioniranje tržišta, može se ostvariti prednost na razini krajnjih primatelja.

3.4. Narušavanje tržišnog natjecanja i utjecaj na trgovinu među državama članicama/na *de minimis* potporu

Državna potpora postoji samo ako se njome narušava tržišno natjecanje i utječe na trgovinu među državama članicama.

Nadalje, smatra se da potpora koja je u skladu s primjenjivom Uredbom o *de minimis* potporama ne ispunjava sve kriterije utvrđene u članku 107. stavku 1. UFEU-a. Takva potpora stoga ne podliježe obvezi prijavljivanja državnih potpora. Za razdoblje financiranja 2014. – 2020. uglavnom je relevantna Uredba Komisije (EU)

²⁷ Za dodatne smjernice vidjeti odjeljak 4.2.3.1. točku ii. Obavijesti Komisije.

²⁸ Komunikacija Komisije o reviziji metode utvrđivanja referentnih i diskontnih stopa, SL C 14 od 19.1.2008., str. 6. – 9.

²⁹ Obavijesti Komisije o primjeni članaka 87. i 88. Ugovora o EZ-u na državne potpore u obliku jamstava, SL C 155 od 20.6.2008., str. 10. kako je izmijenjena Ispravkom Obavijesti Komisije o primjeni članaka 87. i 88. Ugovora o EZ-u na državne potpore u obliku jamstava, SL C 244 od 25.9.2008., str. 32.

br. 1407/2013³⁰ kojom se utvrđuje *prag de minimis* u iznosu od 200 000 EUR po pojedinom poduzetniku tijekom trogodišnjeg razdoblja. Uz prag trebaju biti ispunjeni i svi ostali zahtjevi primjenjive Uredbe o *de minimis* potporama.

Iako su, kako je već spomenuto, u okviru EPFRR-a **primarne poljoprivredne djelatnosti** izuzete od pravila o državnim potporama, djelatnosti koje nisu obuhvaćene Prilogom i koje se podupiru financijskim instrumentima EPFRR-a moraju biti u skladu s općim pravilima o državnim potporama. Slično tome, pravila o državnim potporama primjenjuju se kad je riječ o poljoprivrednim djelatnostima koje primaju potporu iz financijskih instrumenata koji se ne financiraju iz EPFRR-a, tj. moraju se poštovati gornja granica *de minimis* potpore za poljoprivredu (15 000 EUR po pojedinom poduzetniku tijekom trogodišnjeg razdoblja) i ostala pravila iz Uredbe Komisije (EU) br. 717/2014³¹.

Kad je riječ o proizvodima ribarstva i akvakulture obuhvaćenima Prilogom I. UFEU-u, plaćanja koja vrše države članice kao dio sufinanciranih sredstava u okviru Europskog fonda za pomorstvo i ribarstvo (EFPR) u skladu s pravilima EFPR-a u načelu se ne smatraju državnim potporama (usp. članak 8. stavak 2. EFPR-a). Na projekte ili programe koji nisu povezani s ribarstvom (tj. s pitanjima integrirane pomorske politike) primjenjuje se režim državnih potpora.

Smatra se da državna potpora koja ne prelazi određenu gornju granicu tijekom određenog razdoblja u načelu ne ispunjava sve kriterije utvrđene u članku 107. stavku 1. UFEU-a. To je takozvana *de minimis* potpora. Uredba Komisije (EU) br. 717/2014 (kojom se zamjenjuje Uredba Komisije (EZ) br. 875/2007) primjenjuje se na potpore dodijeljene poduzetnicima u sektoru ribarstva i akvakulture, osim u slučajevima iz članka 1. te Uredbe te se njom utvrđuje gornja granica od 30 000 EUR po korisniku u bilo kojem trogodišnjem razdoblju (Uredba o *de minimis* potporama u području ribarstva). Nadalje, svaka država članica mora poštovati najviši kumulativni iznos naveden u prilogu Uredbi o *de minimis* potporama u području ribarstva (tzv. nacionalna gornja vrijednost) pri dodjeli potpora poduzetnicima koji djeluju u sektoru ribarstva i akvakulture. Uz ostala pravila navedena u Uredbi o *de minimis* potporama u području ribarstva, *de minimis* potpora dodijeljena svim poduzetnicima u sektoru ribarstva i akvakulture tijekom trogodišnjeg razdoblja ne smije premašiti 2,5% godišnje vrijednosti proizvodnje u ribarstvu, tj. aktivnosti ulova, prerade i akvakulture po državi članici.

Uredba o *de minimis* potporama može se primijeniti na sve različite subjekte koji sudjeluju u financijskim instrumentima. Međutim, svi zahtjevi iz Uredbe moraju biti ispunjeni.

Posebnu pozornost treba obratiti na sljedeće:

Prema pravilima ESI fondova tijela koja provode financijske instrumente obično za provedbu ne bi trebala primati nikakvu državnu potporu, uključujući i potporu *de minimis*, jer to ne bi bilo u skladu sa svrhom i ciljevima ESI fondova za financijski instrument, a to je usmjeravanje sredstava krajnjim primateljima.³² Čak i ako bi tijela koja provode financijske instrumente mogla postići usklađenost s pravilima o državnim

³⁰ Uredba Komisije (EU) br. 1407/2013, SL L 352 od 24.12.2013., str. 1. („Uredba o *de minimis* potporama”).

³¹ Uredba Komisije (EU) br. 717/2014 od 27. lipnja 2014., SL L 190, 28.6.2014., str. 45 – 54.

³² Time se ne dovodi u pitanje činjenica da provedbeno tijelo može primati potporu iz ESI fondova u druge svrhe, primjerice za osposobljavanje djelatnika.

potporama, treba napomenuti da potpora tim tijelima iz ESI fondova obično nije u skladu s pravilima ESI fondova.

Kad je riječ o krajnjim primateljima, posebno treba paziti pripada li krajnji primatelj grupi društava. Prag *de minimis* primjenjuje se po „pojedinom poduzetniku”. Stoga bi potpore trebalo dodjeljivati samo do zajedničkog praga od 200 000 EUR svim društvima grupe koja se smatraju jednim poduzetnikom. Taj se iznos odnosi na trogodišnje razdoblje.

Nadalje, države članice trebaju obratiti posebnu pozornost na činjenicu da se na potpore u obliku vlasničkog kapitala, kvazivlasničkog kapitala i dokapitalizacije ne može primijeniti Uredba o *de minimis* potporama; osim ako kapital ili ukupan iznos javne dokapitalizacije ne premašuje gornju granicu za *de minimis* potpore ili ako su ispunjeni takozvani uvjeti sigurne luke iz Uredbe o *de minimis* potporama.

4. IZUZEĆA OD OBVEZE PRIJAVLJIVANJA

Kad postoji državna potpora, dotična država članica u pravilu je dužna prijaviti državnu potporu prema članku 108. stavku 3. UFEU-a. Međutim, proširenjem područja primjene Uredbe o općem skupnom izuzeću³³ („GBER iz 2014.”) znatno su se povećale mogućnosti da se izbjegne postupak prijave državne potpore.

Kad su posrijedi financijski instrumenti kohezijske politike, posebno su relevantne sljedeće odredbe GBER-a iz 2014.:

- članak 16 GBER-a iz 2014. (regionalne potpore za urbani razvoj)
- članak 21 GBER-a iz 2014. (potpore za rizično financiranje)
- članak 22. GBER-a iz 2014. (potpore za novoosnovana poduzeća)
- članak 39. GBER-a iz 2014. (potpore za ulaganje u projekte energetske učinkovitosti zgrada)
- članak 52. GBER-a iz 2014. (potpore za širokopojasne infrastrukture).

Uz navedenih pet odredaba korisnici potpore na različitim razinama financijskih instrumenata mogu imati koristi i od drugih odredaba te Uredbe. Posebice, odredbe o regionalnim potporama za ulaganje iz članka 14. GBER-a iz 2014. mogu se primjenjivati na financijske instrumente u potpomognutim područjima.

Službe Komisije izdale su dodatne smjernice o tumačenju GBER-a iz 2014. u „Praktičnom vodiču – Najčešća pitanja”³⁴.

Osim toga, postoje i sektorske uredbe o općem skupnom izuzeću, kao što je Uredba Komisije (EU) br. 702/2014 od 25. lipnja 2014. o proglašenju određenih kategorija potpora u sektoru poljoprivrede i šumarstva te u ruralnim područjima spojivima s unutarnjim tržištem u primjeni članka 107. i 108. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (ABER).

³³ Uredba Komisije 651/2014, SL L 187 od 26.6.2014.

³⁴ http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/block.html.

Slično tome, kad je riječ o ribarstvu i akvakulturi, postoji i posebna sektorska uredba, Uredba Komisije (EU) br. 1388/2014, što je nova uredba o skupnom izuzeću koje se primjenjuje na taj sektor (tzv. FIBER), donesena 16. prosinca 2014., a na snagu je stupila 1. siječnja 2015.

(5.) „STANDARDNI” INSTRUMENTI

Komisija je sastavila standardne uvjete koji se odnose na određene vrste financijskih instrumenata. Tim se standardnim uvjetima osigurava usklađenost s pravilima o državnim potporama i tako olakšava pružanje financijske potpore Unije krajnjim primateljima. Države dobrovoljno upotrebljavaju standardne instrumente.

Dosad je Komisija donijela pet različitih standardnih instrumenata.³⁵

- **Zajam s podjelom rizika** za potporu malim i srednjim poduzećima

„Standardni kreditni instrument s podjelom rizika” osmišljen je kao instrument bez državnih potpora, tj. naknada za financijskog posrednika u skladu s tržišnim uvjetima i puni prijenos financijske koristi s financijskog posrednika na krajnje primatelje. Financiranje osigurano krajnjim primateljima obuhvaćeno je primjenjivom Uredbom o *de minimis* potporama.

- **Ograničeno portfeljno jamstvo**

Ograničenim portfeljnim jamstvom pruža se pokriće rizika za nove, prihodujuće kredite malim i srednjim poduzećima. To je jamstvo osmišljeno kao instrument bez državnih potpora, odnosno u skladu je s tržišnim uvjetima na razini financijskog posrednika koji upravlja fondom za jamstva i financijskih institucija koje razvijaju portfelje novih zajmova. Potpora krajnjim primateljima obuhvaćena je primjenjivom Uredbom o *de minimis* potporama.

- **Zajam za obnovu za energetska učinkovitost i energiju iz obnovljivih izvora u stambenim zgradama**

Osmišljen je kao instrument bez državnih potpora, tj. naknada za financijskog posrednika u skladu s tržišnim uvjetima i puni prijenos financijske koristi s financijskog posrednika na krajnje primatelje. Financiranje osigurano krajnjim primateljima obuhvaćeno je primjenjivom Uredbom o *de minimis* potporama.

- **Fond za urbani razvoj**

Fond za urbani razvoj ima oblik kreditnog fonda za projekte urbanog razvoja u potpomognutim područjima, a osmišljen je kao instrument izuzet od obveze prijave državne potpore na temelju članka 16. GBER-a iz 2014.

- **Instrument za zajedničko ulaganje u vlasnički kapital**

Instrument za zajedničko ulaganje ima oblik fonda vlasničkog kapitala za mala i srednja poduzeća. Osmišljen je kao instrument izuzet od obveze prijave državne potpore na temelju članka 21. GBER-a iz 2014.

³⁵

Provedbena uredba Komisije (EU) br. 964/2014 (SL L 271, 10.10.2013., str. 16.).

Daljnje upute o standardnim instrumentima nalaze se na sljedećoj poveznici:

<https://www.fi-compass.eu/publication/event-material/presentation-financial-instruments-under-esif-standard-terms-and>

(6.) SLUČAJEVI U KOJIMA JE POTREBNA PRIJAVA DRŽAVNE POTPORE

Ako financijski instrument uključuje dodjelu državne potpore koja ne ispunjava uvjete za izuzeće od obveze prijave, dotična država članica dužna je podnijeti prijavu državne potpore. Nikakva se potpora ne može dodijeliti prije nego što Europska komisija donese odluku o odobrenju državne potpore.

Nacionalna tijela koja traže savjet za prijave državnih potpora mogu se obratiti glavnoj nacionalnoj kontaktnoj točki za državne potpore. Osim toga, Komisijina Glavna uprava za tržišno natjecanje (GU za tržišno natjecanje) pruža smjernice državama članicama za pripremu prijave državnih potpora. Dodatne informacije dostupne su i na internetskoj stranici GU za tržišno natjecanje³⁶.

³⁶ http://ec.europa.eu/competition/index_en.html