

PRAVO DRŽAVNIH POTPORA

Jean Monnet Module: EU Competition Law/JMM EUCL
Lidija Šimunović



Co-funded by the Erasmus+ Programme of the European Union



PRAVOS

Prava državnih potpora

1

POVIJEST DRŽAVNIH POTPORA U RH...

- RAZDOBLJE PRIJE SSP:** (potpisan 29.10.2001. u Luxembourgu, a stupio na snagu 1.2.2005.)
 - državne potpore u Hrvatskoj nisu bile sustavno i terminološki uređene unutar jednog propisa.
- RAZDOBLJE OD SSP DO ČLANSTVA U EU:**
 - RH je potpisivanjem SSP preuzela obvezu usklađivanja nacionalnog prava s pravnim stečevinom EU. Stoga su u tom razdoblju donesena dva zakona:
 - 2003. Zakon o državnim potporama (NN 47/03 i 60/04)
 - 2005. Zakon o državnim potporama (NN 140/05 i 49/13)
 - Tim je propisima RH je uskladila postupovna pravila o državnim potporama, a usklađenost u materijalnim pravilima o uvjetima dodjele državnih potpora izravno prenijela prevodeći europska pravila na hrvatski jezik u obliku odluka Vlade Republike Hrvatske.
- RAZDOBLJE NAKON PRISTUPANJA RH U EU:**
 - 2013. Zakon o državnim potporama (NN 72/13 i 141/13)
 - 2014. Zakon o državnim potporama (NN 47/14)
 - «Pravna stečevina EU postala sastavni dio prava RH



Prava državnih potpora

2

IZVORI PRAVA DRŽAVNIH POTPORA

Zakonodavni okvir za RH:

- Zakon o državnim potporama (NN, 47/2014);
- Pravilnik o dostavi prijedloga državnih potpora i podataka o državnim potporama (NN, broj 59/2013, 47/2014);
- Odluka o donošenju Smjernica politike državnih potpora za razdoblje 2015. - 2017. (NN 147/2014)

+ Pravna stečevina EU:

- Članci 107-109. UFEU;
- Postupovna Uredba 658/99 (Implementing Regulation 794/99) "Enabling Regulation" 994/98;
- Uredbe o izuzecima (eng. Block Exemption Regulations - potpore malim i srednjim poduzetnicima, potpore male vrijednosti, potpore za zapošljavanje, usavršavanje...);
- Trz. soft law u obliku priopćenja (communications), objava (announcements), obavijesti (notices), smjernica (guidelines), preporuka (recommendations), općih okvira (general frameworks);
- sudska praksa;
- upravna praksa;

Prava državnih potpora

3

Što su državne potpore?

- Čl.2.ZDP
- Državna potpora je stvarni i potencijalni rashod ili umanjeni prihod države dodijeljen od davatelja državne potpore u bilo kojem obliku koji narušava ili prijeti narušavanjem tržišnog natjecanja stavljajući u povoljniji položaj određeno poduzetnika ili proizvođaču određene robe i/ili usluge utoliko što utječe na trgovinu između država članica Europske unije, u skladu s člankom 107. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (u daljnjem tekstu: UFEU).

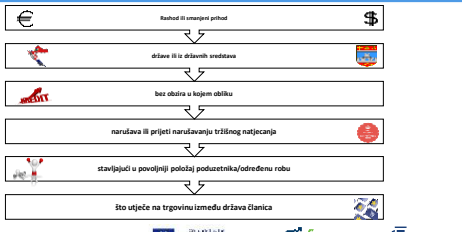
↓

- Čl.107.UFEU
- Svaka potpora koju dodijeli država članica ili koja se dodjeljuje putem državnih sredstava u bilo kojem obliku kojim se narušava ili prijeti da će narušiti tržišno natjecanje stavljanjem određenih poduzetnika ili proizvođaču određene robe u povoljniji položaj, nespojiva je s unutarnjim tržištem u mjeri u kojoj utječe na trgovinu među državama članicama.
- Definicija državne potpore je namjerno apstraktna (izgrađuje se kroz sudsku i upravnu praksu).

Prava državnih potpora

4

Što utječe na trgovinu između država članica



Prava državnih potpora

5

Što nisu državne potpore?

- potpore koje nisu dodijeljene poduzetnicima (npr. kućanstvima, invalidima, bolnicama, školama, za infrastrukturu...);
- opće mjere (porezni sustav, socijalno osiguranje, trg. kvote, javne nabave, tehnički standardi...);
- sredstva iz fondova EU;
- proračunski transferi za socijalne namjene (socijalna pomoć, pomoć obitelji, učenicima...);
- sredstva kojima se otklanjaju štete od elementarnih nepogoda, ratnih razaranja i sl.;
- ulaganja države po načelu privatnog investitora i privatnog kreditora;
- sredstva namijenjena razvoju infrastrukture;
- mjere gospodarske politike općeg karaktera;

Prava državnih potpora

6

OBLIK DRŽAVNE POTPORE

Najčešći oblici instrumenata državnih potpora su:

- subvencije,
- porezne olakšice,
- oprost poreznog duga i doprinosa,
- otpis duga
- sudjelovanje države u vlasničkom kapitalu poduzetnika,
- povoljniji krediti od tržišnih,
- prodaja državne imovine pod povoljnim uvjetima,
- zajam pod povoljnijim uvjetima,
- nabava robe/usluga uz posebne uvjete,
- državna jamstva.



Nije bitan oblik državne potpore već njezin učinak!

Pravna državnih potpora

efos

FAVOS

7

OBLIK DRŽAVNE POTPORE

DRŽAVNOM POTPOROM SE SMATRAJU SAHO ONE MJERE KOJE KUMULATIVNO ISPUNJAVAJU SLJEDEĆE UVJETE:



Pravna državnih potpora

efos

FAVOS

8

1. EKONOMSKA PREDNOST

- **Potpora vs. subvencija**
 - Subvencija=uži pojam, samo pozitivne mjere (npr. plaćanje u gotovini).
 - Potpora=pozitivne mjere + sve druge mjere koje imaju za cilj uštedu/olakšavanje troškova bilo koje vrste/popravljanje financijske situacije poduzetnika (npr. oslobođenje talijanskih tekstilnih poslodavaca od plaćanja socijalnog osiguranja za radnike).
- **Prednost koju inače poduzetnik ne bi primio u normalnim uvjetima na tržištu**
- **Uključuje i nenovčane mjere** (npr. državna potpora je i avansno plaćanje prijevoznih karata za trajekt državnim službenicima koje je platila država kao naknadu za prijevoz na posao svojim službenicima ako takva transakcija nema karakter uobičajene trgovačke transakcije).

Pravna državnih potpora

efos

FAVOS

9

EKONOMSKA PREDNOST

- „Test privatnog ulagatelja“ (eng. private investor test)
 - Država nastupa kao ulagatelj/vjerovnik- npr. država daje zajam ili sudjeluje u poslovanju, u upravi, vlasničkoj strukturi poduzetnika, kod javnih poduzetnika (public undertakings) i sl.
- **TEST:**
 - Da li bi privatni poduzetnik bio spreman u tom trenutku osigurati jednaki kapital pod jednakim (normalnim) uvjetima na tržištu imajući u vidu sve raspoložive informacije, rentabilnost ulaganja te predvidivi razvoj poduzetnika-korisnika?
 - Ukoliko privatni poduzetnik ne bi te iste uvjete smatrao prihvatljivima te bio spreman uložiti u poduzetnika korisnika radi se o DRŽAVNOJ POTPORI.

Pravna državnih potpora

efos

FAVOS

10

2. PRIPISIVOST DRŽAVI

- “od države ili kroz državna sredstva” (alternativni kriterij)

Tumači se široko:

- ne samo središnja vlast (država), već vlast na svim razinama (regije, pokrajine, gradove, općine, itd.)
- pojam države uključuje i sva javna tijela te razne fondove (Vlada, ministarstva, vijeća i sl.)
- privatna tijela koja je država ovlastila da distribuiraju ili upravljaju potporom neposredno ili posredno upravljaju nad dodjelom potpore (potpora se daje na njezinu inicijativu/odobrenjem).

Pravna državnih potpora

efos

FAVOS

11

3. SELEKTIVNOST

- **Dozvoljene su OPĆE MJERE** koje imaju učinak na sve poduzetnike (na pr. fiskalne mjere, potpore izvozu, smanjenje kamatne stope). Oprez moguće je da se državna potpora prikriva u obliku opće mjere (talijanska vlada subvencionirala dio doprinosa za osiguranje od bolovanja-u konačnici rezultiralo pogodovanjem industrijama gdje rade većinom žene (tekstilnoj industriji).
- **Selektivnost postoji:**
 1. pogodovanje pojedinim poduzetnicima,
 2. sektorske potpore (npr. olakšanje tereta plaćanja socijalnog osiguranja poslodavcima u tekstilnoj industriji)
 3. regionalne potpore
 4. ako tijelo koje upravlja programom potpora ima određeni stupanj diskrecijske ocjene prilikom podjele potpora (predmet Kimberly Clark iako su prividno izravni korisnici potpore su bili zaposlenici, bila je riječ o državnoj potpori jer je u konačnici poslodavcu olakšan teret obveznih davanja za radnike čime je stekao prednost pred konkurentima)

Pravna državnih potpora

efos

FAVOS

12

4. UTJECAJ NA TRŽIŠNO NATJECANJE



- veže se uz selektivnost + utjecaj na trgovinu između dč
- široko se tumači : utjecaj ne mora biti stvaran, samo potencijalan
- ako osnažuje položaj poduzetnika korisnika potpore u odnosu na druge poduzetnike na tržištu
- nema utjecaja ako se radi o de minimis potpori

Pravo državnih potpora



13

13

5. UTJECAJ NA MEĐUDRŽAVNU TRGOVINU



- dovoljan potencijalan utjecaj (široki test)
- dovoljno je utvrditi da je korisnik potpore uključen u neku gospodarsku aktivnost i da djeluje na tržištu na kojem postoji međudržavna trgovina, pri čemu on sam ne mora biti uključen u međudržavnu trgovinu
- utjecaj na povećanje izvoza i smanjenje uvoza
- nema utjecaja ako se radi o de minimis potpori (lokalna tržišta)
- Slučaj Philip Morris

Pravo državnih potpora



14

14

Zakon o državnim potporama (NN 47/14) uređuje:



- nadležnosti tijela državnih potpora/potporama mali vrijednosti
- politiku državnih potpora
- postupanje prije dodjele državnih potpora
- vođenje evidencije izvještavanje o držanim potporama / potporama male vrijednosti.
- !!! ZAKON SE NE ODNOSI na držane potpore iz područje isključive nadležnosti EU, niti na državne potpore u poljoprivredi i ribarstvu

Pravo državnih potpora



15

15

I. PODJELA DRŽAVNIH POTPORA:



1. **POTPORA DODJELJENA NA TEMELJU PROGRAMA DRŽAVNIH POTPORA** je pravni akt na temelju kojeg se, bez potrebe za dodatnim provedbenim mjerama unaprijed neodređenim korisnicima državne potpore dodjeljuje državne potpore kao i pravni akt na temelju kojeg se državna potpora koje unaprijed nije vezano za poseban projekt dodjeljuje jednom ili više korisnika držanje potpore na neodređeno vrijeme i / ili u neodređenom iznosu
2. **POJEDINAČNA DRŽAVNA POTPORA** je državna potpora koja nije dodijeljena na temelju programa državne potpore.
3. **POTPORA IZUZETA OD OBEZE PRIJAVE EK** državna potpora koju prije dodjele nije potrebno prijaviti Europskoj komisiji u skladu sa važećim propisima Europske komisije donesenim na temelju članka 108. UFEU
4. **POTPORA MALE VRIJEDNOSTI**

Pravo državnih potpora



16

16

Potpore male vrijednosti



- Tzv. potpore de minimis
- Dozvoljene su i ne smatraju se potporama
- Potpore male vrijednosti = ukoliko ne prelaze iznos od **200.000 EUR** tijekom bilo kojeg razdoblja od **tri fiskalne godine**, ne utječu na trgovinu između država članica odnosno ne narušavaju ili ne prijetu narušavanjem tržišnoga natjecanja, na način kako je to propisano člankom 107. stavkom 1. UFEU, te se stoga izuzimaju od obveze prijave iz članka 108. stavka 3. UFEU.
- Potpore male vrijednosti nije moguće dodijeliti u svrhu promidžbe izvoza, poduzetnicima u proizvodnji poljoprivrednih proizvoda i ribarstvu kako je to utvrđeno u članku 1. Uredbe o potporama male vrijednosti.

Pravo državnih potpora



17

17

II. DOZVOLJENE POTPORE



AUTOMATSKI DOZVOLJENE POTPORE (ČL.107.ST.2. UFEU)

- To su uvijek dopuštene potpore i ne podliježu kontroli od strane EK (potpore socijalnog karaktera koje se dodjeljuju pojedinim potrošačima ako se to čini bez diskriminacije u odnosu na podrijetlo predmetnih proizvoda;
- potpore za otklanjanje štete nastale zbog prirodnih nepogoda ili izvanrednih događaja

UVJETNO DOZVOLJENE POTPORE (ČL.107.ST.3. UFEU)

- Pod uvjetom da ih odobri EK dopuštene su i:
 - (potpore za promicanje gospodarskog razvika na područjima na kojima je životni standard izuzetno nizak ili vlada visoka nezaposlenost
 - Zajedničkim EU projektima
 - rješavanju ozbiljnih premetaja u gospodarstvu država članica, potpore za promicanje razvoja određenih gospodarskih djelatnosti ili područja, potpore za promicanje kulture i očuvanje baštine, ostale potpore ako ih odobri Europsko vijeće

Pravo državnih potpora



18

18

III. PODJELA DRŽAVNIH POTPORA PREMA NAMJENI

- 1. **Horizontalne potpore**
 - Odnose na sve poduzetnike i gospodarske sektore. Manje narušavaju tržišno natjecanje od sektorskih potpora. Npr. Potpore za zaštitu okoliša, zapošljavanje, istraživanje i razvoj i inovacije, male i srednje poduzetnike, usavršavanje, kulturu i očuvanje kulturne baštine, sanaciju i restrukturiranje
- 2. **Sektorske potpore**
 - To su najopasnije i najnepoželjnije potpore namijenjene samo pojedinim sektorima. Npr. Potpore za promet (kopneni promet, pomorski promet, zračni promet), turizam, poljoprivreda, brodogradnja itd.
- 3. **Regionalne potpore**
 - Dodjela regionalnih potpora je uvjetovana kartom regionalnih potpora, odobrenom od strane Europske komisije. Karta regionalnih potpora utvrđuje područja na kojima se mogu dodjeljivati potpore za gospodarski razvoj područja s neobičajeno niskim životnim standardom ili velike nezaposlenosti (BDP po stanovniku niži od 75%/+ max. 20%/+ 10% malim poduzetnicima).

Pravna državnih potpora

19

Struktura državnih potpora u EU

Ujedinjeni je trendu u EU smanjivati sektorskih potpora na račun horizontalnih potpora (to se odnosi od Hrvatske).

Pravna državnih potpora

20

Državne potpore u Hrvatskoj Potpore sektoru industrije i usluga

U RH je najviše potpora tzv. sektorskog karaktera (poljoprivreda, promet, turizam ili brodogradnja)

Pravna državnih potpora

21

Politika državnih potpora

Politika državnih potpora u EU= manje i kvalitetnije, bolje usmjerene potpore (less and better targeted aid) s naglaskom na otklanjanje tržišnih neuspjeha, pri čemu su primjerice usluge od općeg gospodarskog interesa, ulaganje u istraživanje i razvoj, informacijsku tehnologiju kao i sustavna briga za regionalni razvoj važna pitanja za ekonomsku budućnost zajedničkog tržišta EU.

Pravna državnih potpora

22

KONTROLA (ex ante i ex post)

- nacionalno tijelo (u RH Ministarstvo financija) za kontrolu državnih potpora ima zajamčene oblasti pune ex ante i ex post kontrole pri čemu se
 - **ex ante kontrola** odnosi na pravo odobravanja ili zabranjivanja određene predložene državne potpore dok
 - **ex post kontrola** uključuje naknadnim nadzor te pravo nasljeđivanja suspenzije i povrata nezakonito dodijeljene potpore.

Pravna državnih potpora

23

TIJELA

- **EUROPSKA KOMISIJA** – nadnacionalno tijelo ima monopol nad kontrolom državnih potpora (isključiva nadležnost kontrolira, nadzire i odobrava državne potpore);
- **MINISTARSTVO FINANCIJA**
- **DAVATELJI DRŽAVNIH POTPORA** (tijela središnje vlasti, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravne osobe koja dodjeljuje državne potpore)
- **KORISNIK DRŽAVNIH POTPORA** je svaka pravna i fizička osoba koja, obavljajući gospodarsku djelatnost, sudjeluje u prometu roba i usluga, a prima državnu potporu/potporu male vrijednosti, bez obzira na njezin oblik i namjenu.

Pravna državnih potpora

24

NADLEŽNOST MINISTARSTVA FINANCIJA IZ PODRUČJA DRŽAVNIH POTPORA:

- provodi i nadzire provedbu politike državnih potpora
- daje mišljenja na prijedloge programa državnih potpora i pojedinačnih državnih potpora, u odnosu na:
 - usklađenost politika državnih potpora,
 - njihovu usklađenost s pravilima o državnim potporama prije prijave Europskoj komisiji radi odobrenja
- prijavljuje EK prijedloge programa državnih potpora / pojedinačnih državnih potpora
- daje mišljenja na prijedloge programa državnih potpora / pojedinačnih državnih potpora izuzetih od obveze prijave EK i obavještava EK o tome
- pruža stručnu pomoć davateljima državnih potpora i potpora male vrijednosti
- prikuplja, obrađuje, evidentira podatke o dodijeljenim državnim potporama i potporama male vrijednosti te provodi analizu učinkovitosti državnih potpora i potpora male vrijednosti
- surađuje godišnje izvješće o državnim potporama
- izvješćuje Europsku komisiju o dodijeljenim državnim potporama
- sudjeluje u radu Institucija Europske unije u poslovima iz područja državnih potpora i potpora male vrijednosti
- surađuje s međunarodnim organizacijama i drugim subjektima međunarodnog prava u poslovima iz područja državnih potpora i potpora male vrijednosti
- izrađuje prijedloge propisa o državnim potporama i potporama male vrijednosti i prijedloge propisa kojima se preuzima pravna steževina Europske unije o državnim potporama i potporama male vrijednosti
- daje mišljenja na prijedloge propisa koje izrađuju nadležna tijela, a koji se odnose na državne potpore i potpore male vrijednosti
- provodi izobrazbu radi stručnog osposobljavanja i usavršavanja davatelja i/ili korisnika državnih potpora i potpora male vrijednosti.

Pravna državnih potpora

25

Davatelj državne potpore odnosno potpore male vrijednosti

- je središnje tijelo državne uprave, jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te svaka pravna osoba koja dodjeljuje državne potpore/potpore male vrijednosti.
- izrađuju prijedloge programa državnih potpora i pojedinačnih državnih potpora iz svojeg djelokruga,
- dodjeljuju državne potpore po primitku mišljenja, odnosno odobrenja nadležnih tijela i nakon objave,
- dodjeljuju potpore male vrijednosti,
- nadziru provedbu korištenja dodijeljenih državnih potpora i potpora male vrijednosti,
- vode evidenciju dodijeljenih državnih potpora i potpora male vrijednosti iz svoje nadležnosti,
- dostavljaju podatke o dodijeljenim državnim potporama i potporama male vrijednosti Ministarstvu financija,
- analiziraju učinkovitost dodijeljenih državnih potpora i potpora male vrijednosti i o tome obavještavaju Ministarstvo financija,
- provode povrat državnih potpora i potpora male vrijednosti.

Pravna državnih potpora

26

POSTUPAK ZA DODJELU DRŽAVNE POTPORE

- **Prijava Europskoj komisiji** je prijava prijedloga programa državne potpore ili pojedinačne državne potpore Europskoj komisiji radi odobrenja njezine dodjele u skladu s važećim uredbama Vijeća i Europske komisije kojima se uređuje postupak prijave i odobrenja državnih potpora.
- **RAZLIKUJEMO DVIJE VRSTE POSTUPKA PRIJE DODJELE DRŽAVNE POTPORE OVISNO O TOME JE LI RIJEČ O:**
 - državnoj potpori za koje postoji obveza prijave EK (skica s predavanja broj 1.);
 - državnoj potpori izuzetnoj od obveze prijave Europskoj komisiji (skica s predavanja broj 2.)

Pravna državnih potpora

27

Ostala pravila

- EK može zatražiti dodatna pojašnjenja i dostavu dokumentacije
- Nakon što EK odluči o prijavljenom u prijedlogu programa državne potpore državne potpore Ministarstvo financija o tome bez odgode obavještava davatelja državne potpore.
- Davatelj državne potpore nakon odobrenja prijedloga programa državne potpore objavljuje program državnih potpora na svojim mrežnim stranicama.

Pravna državnih potpora

28

Povrat državne potpore

1. EK nalaže povrat državne potpore
2. Ministarstvo financija bez odgode obavještava davatelja državne potpore
3. Davatelj državne potpore koji je dodijelio državnu potporu sam provodi povrat ili temeljem naloga EK ili ako sam utvrdi da je dodijeljena potpora suprotna pravilima EU.
 - Mora li se izvršiti povrat državne potpore za koju je Ministarstvo financija prije dodjele državne potpore dalo suglasnost o usklađenosti s pravilima EU?

Pravna državnih potpora

29

EVIDENCIJE, IZVJEŠĆA I DOSTAVA PODATAKA

- Davatelji državnih potpora/potpore male vrijednosti vode evidenciju dodijeljenih državnih potpora/potpore male vrijednosti i analizu učinkovitosti dodijeljenih državnih potpora iz svoje nadležnosti.
- Ministarstvo financija vodi elektronički registar državnih potpora/potpore male vrijednosti na temelju primljenih izvješća davatelja državnih potpora.
- Ministarstvo financija dostavlja
 - Izvješće **Europskoj komisiji** do 30. lipnja tekuće godine za prethodnu godinu.
 - Godišnje izvješće o državnim potporama, potporama male vrijednosti i o državnim potporama poljoprivredi i ribarstvu dostavlja **Vladi RH** do kraja listopada tekuće godine za prethodnu godinu.
- Vlada Republike Hrvatske dostavlja godišnje izvješće o državnim potporama 6. Hrvatskom saboru do kraja studenoga tekuće godine za prethodnu godinu.

Pravna državnih potpora

30



31